

Riforma dei servizi pubblici locali. I nodi da risolvere

di Stefano Pozzoli

Professore Ordinario di Ragioneria delle Amministrazioni Pubbliche Locali, Università di Napoli Parthenope

La riforma dei servizi pubblici locali, dopo le modifiche introdotte all'art. 23 bis della l. 133/2008 grazie all'art. 15 del d.l. Ronchi e con la prossima emanazione del regolamento di attuazione del c. 10 sembra essere arrivato ad una sua articolazione quasi definitiva ma, sotto molti aspetti, non soddisfacente.

Restano, infatti, alcuni nodi che non vengono sciolti e, soprattutto, una linea di fondo che non convince, o non dovrebbe convincere, quella parte degli enti locali, che nelle aziende di servizi pubblici locali ha investito ed ha realizzato del valore.

Molti di questi comuni oggi devono perciò guardare con preoccupazione ad una norma di legge che rischia di bloccare i processi di aggregazione a guida pubblica e di portare ad una vendita forzata di asset importanti, secondo principi che sembrano dettati più dalla voglia di speculazione di pochi piuttosto che dalla esigenza di tutela dei cittadini.

Partiamo proprio dal chiarire questa affermazione, che contesta una scelta di fondo, quella della cessione frammentata ai privati e che può altrimenti sembrare solo provocatoria.

Il punto fondamentale del nostro dissenso sta nel fatto che l'art. 23 bis ignora, a nostro modo di vedere, un tema fondamentale per l'effettiva conservazione del valore delle aziende di servizi di cui i comuni sono proprietari, e cioè quello del favore che dovrebbe essere dato alla loro possibile quotazione sui mercati regolamentati.

L'art. 23 bis, al contrario, addirittura disincentiva la quotazione. Infatti:

- anzitutto, si riserva il beneficio, ovviamente importantissimo, del mantenimento degli affidamenti diretti in essere solo alle aziende già operanti in borsa senza ammettervi quelle che si vogliano quotare. Recita infatti la lettera d) del c. 8: "gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica *già quotate* in borsa a tale data e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca anche progressivamente, attraverso procedure ad evidenza pubblica ovvero forme di collocamento privato presso investitori qualificati e operatori industriali, ad una quota non superiore al 40 per cento entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30 per cento entro il 31 dicembre 2015";
- oltre a ciò, si circoscrive l'individuazione dei soci privati, anche se in forma un po' generica ed edulcorata, a soggetti che abbiano natura di carattere operativo. Infatti, fra le forme di affidamento ordinario di cui al c. 2, alla lettera b), si parla di società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei

principi di cui alla lettera a), le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento". Anche il regime transitorio di cui al c. 8, condiziona il mantenimento degli affidamenti diretti, per altro, alle medesime modalità di affidamento. Tutto ciò, evidentemente, preclude la cessione della quota ad una merchant bank, che potrebbe poi pilotare la procedura di ingresso sui mercati finanziari regolamentati.

Al contrario di quanto fa la riforma, siamo dell'opinione che il tema della quotazione delle **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** debba essere messa all'ordine del giorno dell'agenda politica e amministrativa e che quindi l'art. 23 bis vada rivisto in tal senso. E questo per molteplici ordini di considerazioni che si cerca di sintetizzare.

Ovviamente è interesse generale quello di rafforzare il mercato mobiliare italiano, ad oggi relativamente asfittico e soprattutto pressoché privo di vere e proprie public company, dominato come è da pochi gruppi saldamente in mano ad un ristretto numero di operatori.

Al di là di questo, però, il punto fondamentale è che la resistenza ad ogni processo di riforma da parte degli enti locali è di per sé stato legato ai timori di comuni e provincia legati alla cessione delle proprie partecipate. Questi timori sono in parte comprensibili e motivati e vi è da chiedersi se non sia più utile per il sistema incentivare gli enti locali a tenere comportamenti virtuosi piuttosto che non cercare di seguire, come si fa da decenni senza successo, la strada della costrizione.

La resistenza alle procedure di evidenza pubblica, in particolare, è strettamente connesso al nanismo delle nostre aziende, per le quali perdere una gara, o meglio "la gara", rappresenta il discrimine tra esistere ed essere messe in liquidazione. Diverso sarebbe trovarsi di fronte ad aziende almeno su base regionale (sul modello di Hera o di Toscana Energia), per le quali non vedersi attribuito un singolo affidamento gara non rappresenta un problema insormontabile. Rafforzare i meccanismi che incentivano la aggregazione, come quelli fondati sulla individuazione di ambiti territoriali ottimali, può rivelarsi perciò un passaggio transitorio ma indispensabile, a cui dovrebbe essere data una accelerazione, puntando a dimensioni crescenti degli ambiti stessi.

Un altro elemento su cui riflettere è che l'individuazione di un partner industriale privato per una azienda di dimensione comunale o provinciale, al contrario, può rappresentare un serio ostacolo ad un processo di ampliamento su base territoriale concertato, perché il privato, una volta conquistata una sua posizione, può essere portatore di un interesse oggettivamente e legittimamente antagonista ad un disegno di tale natura. Alcune vicende verificatesi nell'affidamento del servizio idrico, testimoniano le difficoltà che possono nascere da alcune fughe in avanti, che perdono di vista l'interesse strategico di carattere generale. Occorre quindi riflettere sulle priorità che ci si propone, perché la crescita dimensionale delle aziende di servizi pubblici non necessariamente passa da un processo affrettato di collocamento sul mercato.

Altro problema che può comportare la cessione di una quota significativa ad un partner operativo privato è quello della governance. L'ente locale, infatti, si trova a competere in termini di direzione e coordinamento della sua "controllata" (ammettendo che resti azionista al 60%) con un operatore che in genere richiede (ed ottiene) tutte o quasi le deleghe

operative, è specializzato sul settore (il che si traduce non necessariamente in efficienza ma spesso in assenza di interessi di sistema territoriale) ed è ovviamente orientato alla sua propria redditività (che non necessariamente coincide con quella della azienda partecipata). Tutto ciò spesso si traduce in spossessamento sostanziale della governance da parte del comune ed anche all'insorgere di un conflitto di interesse che rende il cliente (ente locale) emotivamente interessato ai destini ed alle richieste di un fornitore spesso rapace (la "sua" società), in un mix che comuni e province non sono spesso in grado di gestire con efficacia.

Oltre a ciò, una procedura che preveda il trasferimento delle quote della società ad un operatore privato con determinate caratteristiche operative in tempi stretti e, in teoria, rigidi costringe di regola ad una svendita, più che ad una vendita, e rischia di portare gli enti locali ad inaugurare una sorta di cessione delle aziende a prezzi di saldo e senza le garanzie (di servizio, di mantenimento dell'occupazione, ecc.). La preoccupazione in proposito da parte degli amministratori locali non è priva di fondamento, ed è di fatto uno dei motivi nobili (ce ne sono indubbiamente di meno nobili) che hanno comportato una resistenza da parte dei nostri comuni al processo di privatizzazione.

Se il quadro ora prospettato è realistico si deve riconoscere che la quotazione in borsa di una società consente di superare molte delle remore che può avere un comune alla privatizzazione. Da questo punto di vista, infatti, la quotazione in borsa (che significa tante cose, non solo la quotazione in Borsa Valori a Milano ma anche, ad esempio, sul mercato Expandi) può rappresentare una soluzione graduale e ragionevole (e quindi da incoraggiare e non, come fa l'art. 23 bis, da rendere pressoché impossibile). Infatti:

- la cessione di governance è graduale, perché il comune, o meglio i comuni, non si trovano di fronte un agguerrito (e non sempre nel senso dell'interesse pubblico) partner privato ma una moltitudine dei risparmiatori, che sono interessati ad un incremento del capital gain, ma certo non a gestire operativamente la società;
- la valutazione della azienda, necessaria alla quotazione, nasce da un processo trasparente, in cui i risparmiatori non esercitano una vera trattativa, ma partecipano tramite un processo di adesione. Di fatto il comune può spuntare, così, un prezzo più elevato, che è la prima garanzia che deve richiedere per assicurare ai suoi cittadini la conservazione del valore creato;

Ancora, basta osservare le esperienze passate per capire che di fatto gli unici casi di privatizzazione di successo sono proprio quelli operati attraverso meccanismi di quotazione. E questo sia nel caso che i processi di aggregazione siano stati governati da consapevoli scelte politiche (come nel caso di Hera), sia dove stiano nascendo a seguito di riflessioni successive alla quotazione stessa, come per A2A, Enia ed Iride, sia dove la crescita sia stata pilotata da un'azienda nata grande e dimostratasi un naturale polo di aggregazione, come Acea.

Quanto detto riassume la principale perplessità su come è stato affrontato un tema chiave per il futuro di un settore delle **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** nazionale. L'alternativa, si teme, è che presto ci troveremo in un contesto dominato da poche grandi imprese ad azionariato estero e di tante piccole aziende malamente privatizzate a privati di dubbia capacità e privi di lungimiranza.

Un'altra questione, apparentemente di secondaria importanza, è quella della regolazione. Il tema è fondamentale e spiace che il regolamento in itinere lo affronti esclusivamente come una mera questione di incompatibilità soggettive.

Se già questo è discutibile, è però addirittura imbarazzante il fatto che le incompatibilità riguardino solo i settori che rientrano nella sfera di intervento dell'art. 23 bis, con il risultato che chi è stato amministratore di un ente locale da meno di tre anni (ammesso e non concesso che questo possa essere un criterio ragionevole) non potrà diventare presidente dell'azienda dei rifiuti o del trasporto pubblico locale ma sarà nominabile in quella del gas o di servizi strumentali. Da tale divieto, per altro, vengono giustamente escluse, in ogni caso, le società quotate.

È facile immaginare cosa succederà in molti casi. Ma, al di là di questo, sarebbe interessante conoscere la ratio che ha ispirato tale brillante norma di legge.

Infine, un cenno al Patto di Stabilità Interno (PSI). Occorre per prima cosa rilevare che il regolamento cerca di limitare la sua estensione alle società in house. Pur ammettendo che ciò possa avere un senso, si deve però ricordare che tale scelta si scontra con una puntuale norma di legge, ed esattamente con l'art. 18, c. 2 bis della medesima l. 133/2008, che richiede, al contrario, l'applicazione del PSI a tutte le società interamente pubbliche, o comunque controllate, che abbiano affidamenti diretti. Pertanto, il PSI deve riguardare non solo le aziende a cui si applica l'art. 23 bis ma tutte le società controllate dagli enti locali, ai sensi dell'art. 2359 del codice civile, a prescindere dal tipo di servizio erogato ed anche se non interamente partecipate.

Chiarito ciò resta il tema di come applicare il PSI a delle società per azioni. Il problema non è contabile, perché già oggi alcuni enti che adottano una contabilità simile a quella delle imprese, sono soggetti al patto.

Il problema da affrontare è come in concreto applicarlo. Non si vogliono, in questa sede, proporre delle soluzioni, ma solo porre delle questioni, per rendere evidente che si tratta di un tema estremamente complesso.

Per esemplificare, pertanto, ci si deve chiedere:

- le aziende devono rientrare nel PSI del comune o averne uno proprio? La prima opzione è certo più logica, perché permetterebbe al comune di individuare delle priorità di investimento, altrimenti potrebbe accadere che possano essere fatti investimenti nel comparto del tpl dove magari non servono e siano invece impossibili nel settore idrico (o viceversa);
- nel caso rientrino nel PSI del comune cosa accade se l'azienda è partecipata da più enti locali? Chi se ne deve fare carico? Pro quota o il controllante?
- In ogni caso deve essere stabilito un periodo transitorio o si dovranno ricalcolare i valori per il periodo di riferimento?

Sono tutti argomenti da affrontare con la necessaria riflessione e per il quale occorre trovare una soluzione condivisa, e non affidarsi ad un misterioso decreto ministeriale, da emanare, in teoria, in poche settimane di tempo.

