

Riforma dei servizi pubblici locali. Quali prospettive.

Un rischio che il mondo degli enti locali sembra non cogliere

L'art. 23 bis della manovra estiva, così come integrato dall'art. 15 dell'AS 1784 – a sua volta in dirittura di arrivo, a seguito del voto di fiducia espresso al Senato - è il principale intervento normativo in materia di servizi pubblici locali del Governo in carica, ed arriva dopo una serie di interventi normativi che confermano, nonostante un inevitabile gioco di mediazioni, una linea di tendenza che dovrebbe allarmare non poco il sistema delle autonomie locali.

Il mondo delle public utilities, infatti, da un certo punto di vista dovrebbe giovarsi delle liberalizzazioni, perché questo lo costringeranno non a mantenere lo status quo, ma certo a rendersi più efficiente e competitivo.

L'impressione, però, è che gli enti locali guardino con disattenzione alla potenzialità di cambiamento di queste nuove norme (certo solo eventuale, vista l'esperienza delle precedenti c.d. "riforme" o tentate riforme).

Eppure il "pericolo" è consistente, e non è rappresentato solo dalle gare, tanto paventate da alcuni quanto auspiccate da altri, compreso il sottoscritto.

Questa sensazione di sottovalutazione dei problemi che potrebbero nascere dalla direzione presa dalle norme, è dovuta al fatto che non si colgono reazioni, né di carattere strategico né almeno di protesta, non tanto nelle aziende, quanto soprattutto da parte degli azionisti di riferimento. E ci si riferisce non solo agli amministratori di comuni e province (che rischiano di perdere i loro asset) ma anche a quelli della Regione (che hanno la prerogativa costituzionale di governare il sistema regionale).

Dalle norme degli anni '90 alle finanziarie della prima metà del 2000

La strada intrapresa dal legislatore, seppure con qualche inevitabile ambiguità e contraddizione, è nei suoi orientamenti di fondo chiara e netta e credo sia utile ripercorrerne, seppure brevemente, i tratti, così da metterne in luce i tratti salienti, a partire dalla l. 142/90.

La citata legge del 1990 aveva in realtà preso atto dell'esistente, riconoscendo che le aziende dei comuni ormai si erano diffuse e, crescendo dimensionalmente, iniziavano ad avere la necessità di adottare forme giuridiche diverse da quella, obsoleta per mille ragioni, della azienda municipalizzata. Già allora, però, si udivano voci che propendevano per la privatizzazione formale che, successivamente, grazie alle leggi Bassanini, divenne un percorso obbligato.

L'idea che stava prendendo piede era che la trasformazione in società di capitali sarebbe stato il modo per dinamizzare le aziende e, soprattutto, il cavallo di troia per arrivare ad una maggiore apertura del mercato e, con ciò, ad una fase di liberalizzazione più spinta delle aziende di servizi pubblici locali.

Un momento di svolta e, al tempo stesso, di tentata (ma confusa) accelerazione è rappresentata dall'art. 35 della finanziaria del 2002, che possiamo individuare come il momento di più alta fiducia nelle esternalizzazioni che vengono viste come lo strumento di innovazione del mondo delle autonomie locali (pur se con un occhio interessato al patto di stabilità ed alle regole dettate dal SEC 95 perché, così facendo, si escludeva dal consolidato nazionale un pezzo di spesa pubblica).

In sostanza, l'esternalizzazione diventa il modello unico di gestione dei servizi pubblici locali a natura industriale (art. 113 del Tuel) ed anche, per la prima volta, di quelli privi (art. 113 bis) mentre la gestione in economia diviene, in ogni campo, una figura residuale e che richiede una sua giustificazione.

Si parla di procedure di evidenza pubblica come richiede la Commissione Europea, certo, ma in teoria, lasciando massima libertà di scelta al comune, come risulta chiaro nella successiva modifica introdotta dall'art. 14 del collegato alla finanziaria del 2004 che offre di adottare una molteplicità di forme di gestione.

In realtà l'art. 14, che pure viene salutato come una vittoria da comuni e aziende, regala agli enti locali un riconoscimento solo formale della loro autonomia. Infatti le discipline di settore (che giuridicamente prevalgono) sul gas, sui trasporti, sull'acqua e sui rifiuti prendono ben altra direzione e tutte, più o meno, propendono per la necessità di avere aziende che operano in aree territoriali più estese di quelle del singolo comune e seguono la strada di "spossessare" i comuni della loro facoltà di scelta, per altro generando una molteplicità di soggetti, le ATO, costosi e relativamente inutili (visto che tale attività la avrebbe potuta esercitare agevolmente la Provincia).

A fronte di queste evoluzioni legislative in Italia si formano, come solito, tre diverse correnti: chi si preoccupa e si attiva (è quello che fa l'Emilia-Romagna, con la realizzazione del progetto Hera); chi ignora la cosa (tanto le leggi non si rispettano) e, infine, chi si preoccupa (poco), discute (molto) e non fa nulla.

La svolta del 2006: le imprese come "costi della politica"

Il tempo passa e si arriva, sull'onda di una opinione pubblica insoddisfatta ed in cerca di capri espiatori, ad un punto di svolta, rappresentato dalla finanziaria 2007 (con qualche anticipazione nel decreto Bersani e nella finanziaria 2006), che porta a classificare le aziende degli enti locali non solo nelle nemiche del libero mercato, ma addirittura nei "costi della politica".

È innegabile che vi siano stati e vi siano degli aspetti degenerativi nel fenomeno delle esternalizzazioni, ed è inutile stare qui a ricordarli. Viene però da notare che, curiosamente, per qualche oscura ragione, nei costi della politica non finiscono gli amministratori degli enti locali ma solo quelli delle aziende.

Da qui le norme, a giudizio di chi scrive assai discutibili, del tetto ai compensi e del limite al numero dei consiglieri di amministrazione, la richiesta di esclusione dal sistema degli amministratori di aziende in perdita, ecc.

Senza entrare nel merito di queste norme – sulle quali si fa rinvio a quanto abbiamo avuto di volta in volta occasione di scrivere su Il Sole 24 Ore - si vuole solo sottolineare un elemento, che ci pare importante e al tempo stesso di rado rilevato.

Il teorema portato avanti è che le aziende nascono solo per creare poltrone e prebende. Il suo corollario diventa, inevitabilmente, che le aziende non servono e fanno solo quello che dovrebbe e potrebbe fare direttamente l'ente locale, ma a costi più elevati ed in maniera meno trasparente.

Tutto ciò non è privo di conseguenze. Una, immediata, è la richiesta di chiudere le società inutili ed il divieto di aprirne di nuove. Da qui la norma della finanziaria 2007 sulle "dismissioni", che richiede di verificare la coerenza con le finalità istituzionali dell'ente locale e, in subordine, l'esistenza di un interesse economico generale al mantenimento della partecipazione.

Una norma comunque giusta, che riporta in Consiglio Comunale il diritto-dovere di fare il punto della situazione e di decidere, ma che parte dal presupposto che molte aziende siano del tutto inutili e dimostra, quindi, una forte sfiducia da parte del Governo e del Parlamento sulla capacità di autogoverno di comuni e province.

Una seconda conseguenza, più importante e forse più iniqua, si ritrova nella manovra estiva che anticipa la finanziaria 2009 e che, nonostante il cambiamento di

governo, si colloca appieno sul medesimo filone e che si può sintetizzare come segue. Se le aziende fanno ciò che potrebbero fare i comuni, ma solo eludendo le regole, perché non estendere gli obblighi pubblicistici alle aziende stesse? Da qui l'art. 18 della manovra estiva, dove con la sola esclusione delle società quotate, si richiede di seguire per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi criteri e modalità analoghi a quelli adottati nelle pubbliche amministrazioni.

E, ancora, l'art. 23 bis della medesima normativa, che prevede addirittura (comma 10, lettera a) l'estensione del patto di stabilità a tutte le aziende che godono di affidamenti diretti (e quindi, in teoria, delle aziende in-house, delle miste e pure di certe quotate, anche se nella bozza di regolamento ci sono dei passi indietro).

Dal teorema della inutilità alla assimilazione al contesto pubblicistico

Si passa, in sostanza, da una teorica della inutilità ad una della assimilazione. Le aziende vengono idealmente collocate fuori dal mondo del mercato, come operatori esterni al contesto competitivo. Per questo i compensi degli amministratori vengono messi in relazione con quanto percepisce il sindaco (al pari di ciò che accade per gli assessori, ecc.) e per la medesima ragione ci si convince che, se queste aziende sono soltanto la modalità operativa di esercizio di una funzione propria di un ente pubblico, devono agire in ambito pubblicistico, seguendo le regole della pubblica amministrazione e non quelle privatistiche.

È la morte delle imprese pubbliche, almeno così come le avevamo immaginate, anche fino a solo pochi anni fa. Il risultato a cui si vuole arrivare, però, resta lo stesso a cui si mirava nella prima metà degli anni 2000: la fine dell'intervento diretto degli enti locali nell'economia.

Se è così, ci si deve appunto stupire della cieca inerzia con cui la classe politica locale reagisce alla sfida, perché appare chiaro che, presto o tardi, tutto ciò non potrà restare senza conseguenze.

In sostanza, a fronte di una offensiva normativa che mira non solo a limitare il numero delle aziende partecipate dagli enti locali, ma perfino a cambiare la natura di quelle che resteranno, ci saremmo aspettati una qualche forma di reazione:

- o una resistenza, per continuare un "tirare a campare" sempre più costoso ed alla lunga insostenibile per gli stessi enti locali;
- o un colpo d'ala strategico, per arrivare alla creazione di aziende competitive, magari attraverso dei processi di aggregazione;
- o, almeno, di trattativa sui prezzi di cessione del patrimonio di partecipazioni che alcuni comuni tuttora hanno e che spesso ha un valore consistente.

Il fatto che non avvenga niente di tutto ciò denota o una totale sfiducia nella capacità di incidere che possa avere questa (o una qualsiasi altra) normativa o una sostanziale indifferenza sul futuro di asset ad oggi considerati strategici. In entrambi i casi dobbiamo, come cittadini, essere preoccupati.

I paradossi normativi

La l. 69 approvata il 18 giugno 2009 nel titolo parla, tra l'altro, di "disposizioni per la competitività". Tale norma avrà dei riflessi sulle aziende partecipate dei comuni, essenzialmente in ragione di tre punti modifiche introdotte all'ordinamento preesistente.

Anzitutto, viene previsto un ennesimo rinvio, questa volta all'obbligo di dismissione delle partecipazioni non rispondenti alle finalità istituzionali dell'ente (art. 3, comma 29 della Finanziaria 2008). Il termine viene spostato al 31 dicembre del 2010. Cosa tutto sommato logica, perché la scadenza del 30 giugno, essendo a ridosso di una

importante tornata di elezioni amministrative, era di fatto impraticabile e questo rendeva necessario pensare ad una scadenza diversa. Il 31 dicembre 2010, che allinea detto adempimento con l'ipotetica messa a regime della riforma dei servizi pubblici locali di cui all'art. 23 bis della manovra estiva (ante art. 15 della l. 166/2009, del 20 novembre), ha indubbiamente una sua coerenza (la qual cosa però poi si è persa con il citato art. 15).

Tutto logico, se non fosse che il Decreto-legge, "Disposizioni urgenti per fronteggiare la crisi economica, il sostegno alle famiglie, la semplificazione e la stabilizzazione della finanza pubblica, nonché proroga di termini previsti da disposizioni legislative", cambiava di nuovo le carte in tavola, sostituendo il "vecchio termine" con "entro il 30 settembre 2009". Si può dare a luglio un termine per settembre? Ma al di là della assurdità della cosa in sé è chiaro che questa assenza di chiarezza non è certo utile al sistema.

Ma torniamo alla legge 69/2009. L'art. 71 vuole intervenire su un'altra norma e cioè quella, di cui all'art. 1, c. 734 della finanziaria 2007, che prevede che "non può essere nominato amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia chiuso in perdita tre esercizi consecutivi" che qui, in una sorta di interpretazione autentica (ed estremamente bonaria) diventa "chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, un progressivo peggioramento dei conti per ragioni riferibili a non necessitate scelte gestionali". Si può condividere o meno il contenuto del comma 734, ma, è chiaro, che la modifica qui ipotizzata corrisponde ad una sua abrogazione dal momento, che per essere non nominabili gli amministratori devono

avere presentato non solo perdite crescenti, ma attribuibili (da chi? Secondo quali criteri?) a scelte non necessitate.

Infine, si ha l'inserimento nell'art. 3 della Finanziaria 2008 di una norma, che "salva" le società quotate, risolvendo così una numerosa serie di problemi applicativi. Si tratta del comma 32-ter: "le disposizioni dei commi da 27 a 31 non si applicano per le partecipazioni in società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati", che dovrebbe rappresentare uno stimolo alla auspicabile diffusione della quotazione delle Public Utilities locali.

Intendiamoci, nel merito di queste modifiche si può anche essere d'accordo, perché limitano gli effetti di eccessi evidenti. Il punto, però, è un altro e, cioè, che la prassi legislativa in materia di servizi pubblici locali sembra ormai consistere nel fare dapprima norme di principio, sbandierate come "riforme", che vanno nel senso di una maggiore liberalizzazione del mercato e limitano gli eccessi di invadenza della politica nella gestione delle imprese. Subito dopo, però, si interviene con proroghe, depotenziamenti, aggiustamenti, ecc. in modo da vanificare i principi introdotti.

E gli esempi possono continuare. Il collegato in materia di sviluppo, energia e internalizzazione delle imprese (ddl 1195-b) collegato alla manovra estiva, va a modificare l'art. 13 della Bersani, riconsentendo alle aziende di servizi strumentali, di svolgere attività per terzi.

Insomma, siamo al teatrino, e verrebbe da sorridere se non fosse che l'effetto di questo modo di agire è drammatico, perché non permette agli enti locali, anche a quelli desiderosi di capire quali siano gli effettivi orientamenti del legislatore e costringe gli amministratori degli enti locali, anche quelli astrattamente disponibili alle riforme, all'attesa ed alla inazione.

Il risultato è l'immobilismo più totale, a fronte di un mondo che non aspetta e di un Paese che ha bisogno di efficienza e qualità nei servizi per poter essere competitivo. Quanto può durare questo stato di cose? Il mercato non aspetta e presto o tardi sono i Comuni ed i loro abitanti, a dover pagare il conto, come insegnano crisi recenti.

L'art. 15 della l. 166/2009 ed il nuovo art. 23 bis

L'attività di Governo e Parlamento in tema di servizi pubblici locali è inarrestabile anche se avvitata su se stessa.

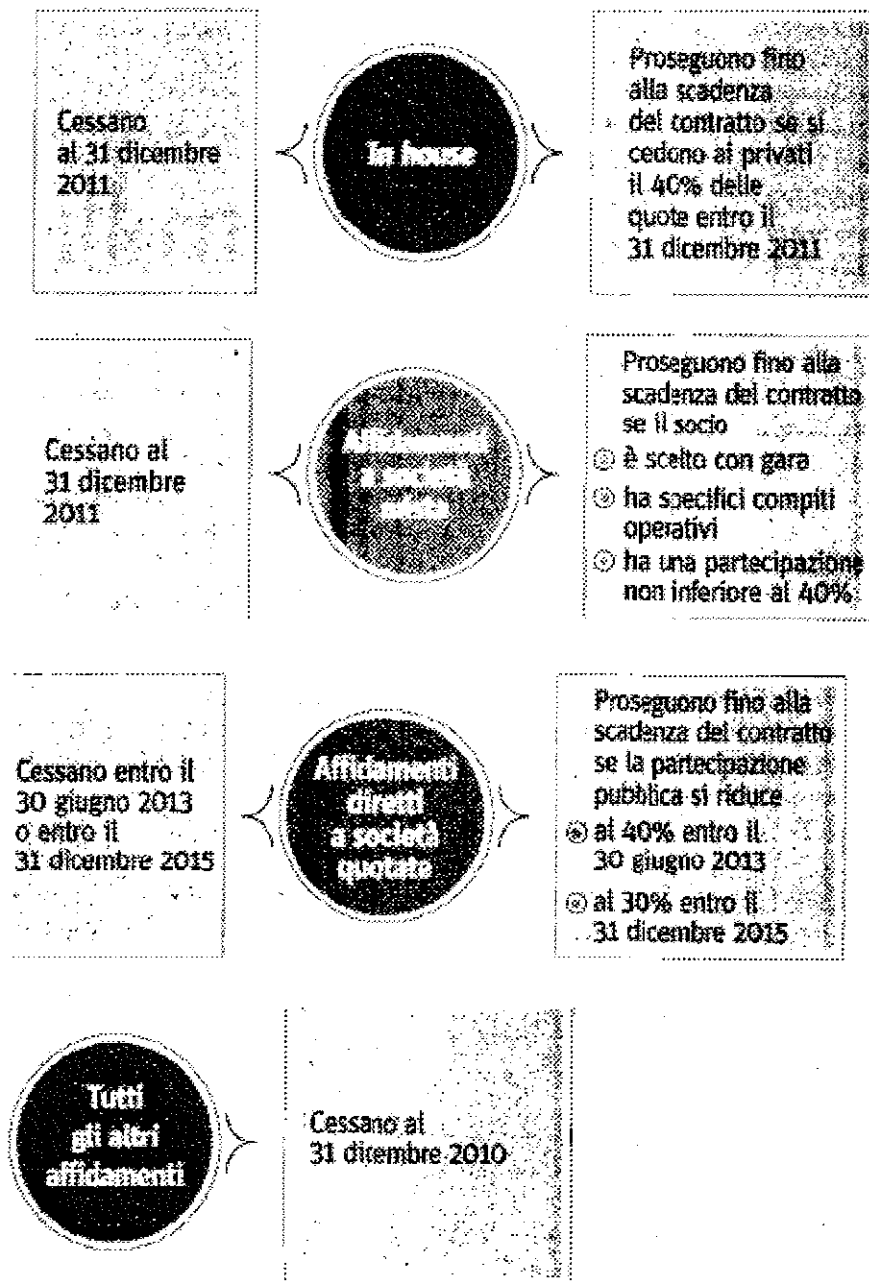
Infatti l'ultimo prodotto del nostro legislatore in materia data appena il 20 novembre, data nella quale è stato approvato in via definitiva e con voto di fiducia la legge 166/2009, di Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee.

Le modifiche principali introdotte dall'art. 15 non sono poi molte:

- l'esclusione delle farmacie dalla applicazione della norma;
- l'ennesimo rinvio dei termini in via generale al 31.12.2011 ed alla scadenza del contratto a condizione che venga ceduta una quota del 40% a privati per le società in-house e per le società miste (a meno che non siano in regola con le disposizioni comunitarie, in tale caso l'affidamento resta fino a scadenza)
- un ulteriore periodo transitorio per le società quotate con scadenza al 30 giugno 2013 se la quota pubblica è inferiore al 40% ed al 31 dicembre 2015 se scende al di sotto del 30%

Per il dettaglio dei tempi si veda la tavola 1.

Tavola 1 - Memorandum sul rinnovo degli affidamenti



da Gianni Trovati, Calendario lungo per le gestioni, Il Sole 24 Ore del 23 novembre 2009

Deve essere sottolineato, però, che anche se delimitato, resta il vincolo che il socio privato debba avere compiti operativi. Questo di fatto preclude che il partner privato possa essere un operatore finanziario, anche se abbia finalità transitorie e di quotazione (una merchant bank, per intendersi) e che i benefici del rinvio al 2015 del mantenimento degli affidamenti diretti per le società quotate vale solo per le quotate ad oggi esistenti e non per quelle che verranno create. L'obiettivo, si direbbe, è la (s)vendita agli imprenditori privati, non la privatizzazione sui mercati regolamentati.

Quale futuro?

Per fare chiarezza, è bene sottolineare che chi scrive è convinto che l'unica modalità di liberalizzazione possibile sono le privatizzazioni, perché è chiaro che, fino a quando il controllo delle aziende di servizi pubblici locali sarà in mano ai comuni, non potrà esserci altro che un oggettivo conflitto di interessi, che va a scapito dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, e quindi del cittadino. E, soprattutto, queste aziende saranno costrette a soffrire i limiti, ormai intollerabili specie in alcuni settori, di una dimensione locale.

Ciò premesso, sarebbe però grave che ad una privatizzazione si arrivasse con una sostanziale svendita delle aziende pubbliche dei comuni. Sono proprio i prezzi di saldo, infatti, quello che si aspettano e richiedono le imprese private potenziali entranti nel settore delle public utilities, sull'esempio di quanto è già accaduto tante volte con la privatizzazione delle partecipazioni statali, dalle autostrade all'Alitalia e nella speranza delle gare che assieme al pregio della trasparenza hanno in sé il fatto che la vittoria di un nuovo entrante annulla in un attimo il valore di avviamento

creato in decenni di azienda comunale (non sarebbe così se l'impresa avesse dimensioni nazionali, evidentemente, perché perdere una gara non avrebbe il significato di uscire dal mercato).

Questa perdita di avviamento sarebbe quindi un grave danno ai comuni ed ai cittadini, che hanno accumulato tale ricchezza nel corso degli anni. Ma la difesa di questo valore non è certo l'indifferenza, o una parodia della gandhiana resistenza passiva.

Occorre, invece, avere chiari quali siano gli obiettivi e individuare la strada da seguire.

Personalmente sono convinto che la strada migliore, nonostante la congiuntura difficile, sia quella della quotazione sui mercati regolamentati e cioè il collocamento in Borsa o sul mercato Expandi delle public utilities.

La quotazione permette un graduale distacco dall'ente locale controllante, così come è accaduto, in molte regioni, per le società aeroportuali. Molti comuni del Nord Italia hanno presto capito che questo rappresenta il modo migliore per cedere le proprie aziende ad un valore equo e senza paura di spezzare troppo bruscamente il cordone ombelicale che li legava alle aziende.

La scelta della quotazione, pertanto, è una strada utile e ancora possibile, e lo sarebbe ancora di più, se venisse abbinata a due altre opzioni strategiche che occorre seguire con determinazione:

- la richiesta di normative di favore, per chi opta per questa forma di privatizzazione, in modo da garantire l'avviamento cumulato, e che spesso è rappresentato anche dalla certezza degli affidamenti per un periodo congruo;
- la realizzazione di un processo di aggregazione delle Utilities che consenta loro di raggiungere una dimensione tale che permetta loro di competere sul

mercato al pari di quelle che già sono presenti in Borsa, come Acea, Hera, Enia e le altre.

Ci vuole coraggio e la disponibilità di tutti. In particolare da parte di quei comuni troppo spesso accecati dall'ansia di figurare come primi della classe e dalla paura di perdere una fetta di potere che in realtà è sempre meno in mano loro.

E non c'è più molto tempo. Anche perché la distrazione di alcuni ha determinato una normativa assurdamente non favorevole a questi obiettivi. E la posta in gioco, oggi, sono da una parte il valore accumulato in queste aziende e, dall'altro, la qualità dei servizi pubblici locali, essenziale alla competitività dei sistemi territoriali ed alla vita dei cittadini.