

XXIII Congresso della Società Italiana di Scienza Politica

Roma 17-19 settembre 2009

Nicola Giannelli

Ricercatore di Scienza Politica nell'Università di Urbino

Né Stato né mercato: la depubblicizzazione dei servizi di pubblica utilità in Italia

Introduzione	1
1 Le privatizzazioni in Italia	2
1.1 La privatizzazione delle banche	6
2 Tre gradi di privatizzazione e due varianti	7
3 L'ordinamento europeo.	8
4 I servizi pubblici locali	10
4.1 Energia	11
4.2 Rifiuti	13
4.3 Trasporti	15
4.4 Acqua	16
5 Il problema del "controllo analogo"	19
6 Politica locale e servizi pubblici	20
7 La contrattualizzazione	22
8 Depubblicizzazioni e esternalizzazioni	23
Conclusioni	25

Introduzione

I servizi pubblici, o meglio i servizi di pubblica utilità, sono un ambito di produzione molto vasto la cui delimitazione concettuale non è affatto scontata. Non interessa tanto in questa riflessione, rievocare questo dibattito nel quale si sono cimentati economisti e giuristi. Un grande economista come Samuelson definì pubblici solo quei beni per i quali valgono i principi della non-escludibilità e della condizione del consumo^[1]. Si tratta di servizi che vengono elargiti senza che possa essere stabilito con precisione il consumo che ciascuno ne fa: difesa della nazione, sicurezza e ordine pubblico, illuminazione pubblica, viabilità, salubrità dell'aria e dell'acqua, tutela del paesaggio, verde pubblico etc. naturalmente anche molti questi servizi possono essere "privatizzati" o meglio contrattualizzati, cioè somministrati a ciascuno sulla base di una regola di pagamento al consumo: esiste la sicurezza a pagamento, la viabilità a pagamento, e anche il verde pubblico potrebbe prevedere un biglietto all'ingresso. Molte spiagge, in Italia, sono date in concessione a privati che chiedono soldi a chi si voglia sdraiare per

prendere il sole. Un bene che era pubblico e che diventa a pagamento, a prescindere dalla natura giuridica pubblica o privata del gestore, è stato privatizzato?

Definito così il concetto di servizio pubblico lascia fuori molti servizi che noi consideriamo tali come l'assistenza sanitaria o l'istruzione scolastica, il cui consumo è individuale e che infatti non in tutti i paesi sono gestiti in prevalenza dallo stato. Non parliamo poi di tutti quei servizi come i trasporti, le telecomunicazioni, le varie forme di energia per la casa o per l'autotrazione, l'acqua e così via che possono essere interamente gestiti da privati sulla base di tariffe al consumo individuali. Perciò è evidente che per definire quali servizi sono definiti come pubblici e quali no bisogna fare delle scelte di valore. Ecco perché Cassese definisce pubblici quei servizi che "soddisfano esigenze fondamentali della collettività"[\[2\]](#)

Non sono un filosofo della politica e mi limito ad osservare come si possano definire servizi di interesse pubblico quei servizi che una comunità ritiene che siano di interesse pubblico. Oggi, ad esempio, si potrebbe dare questa importanza anche ad una rete nazionale di connessione veloce ad internet. E' una scelta di valore che dipende anche dalle condizioni materiali e immateriali di una comunità.

Questo breve saggio fa soprattutto riferimento alla mia attività di ricerca sui servizi pubblici locali e perciò i servizi pubblici nazionali non sono trattati con altrettanta attenzione.

1 Le privatizzazioni in Italia

La stragrande maggioranza di questi servizi erano gestiti in Italia esclusivamente o prevalentemente dallo Stato o dalle sue articolazioni locali o funzionali. Questo vale per le grandi infrastrutture, come reti viarie o ferroviarie, la cui costruzione richiede grandi investimenti iniziali e tempi di recupero molto lunghi, ma anche settori di produzione come l'energia o le telecomunicazioni nei quali un gestore privato avrebbe potuto recuperare gli investimenti in tempi ragionevoli. Questo è successo perché tutti questi settori sono stati considerati vitali per gli interessi nazionali. Il settore della produzione di energia elettrica, ad esempio, è stato nazionalizzato in Italia negli anni '60 del secolo scorso perché si riteneva che fosse il modo migliore di garantire il servizio a tutti (e una tariffa unica nazionale). Alcuni servizi, come il servizio postale, hanno una lunga storia e si sono affermati nel secolo scorso come servizi pubblici garantiti da un regime di monopolio.

Tutti questi settori sono stati investiti negli ultimi due decenni da forte processo di liberalizzazione dei mercati che proviene dalla legislazione dell'Unione Europea e dalle sentenze della Corte di Giustizia europea.

A dare il inizio alla stagione delle privatizzazioni fu la Gran Bretagna del primo ministro Margaret Thatcher nel 1980. Dopo di allora in Europa l'aria è stata mossa dal vento delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni in gran parte, come già detto, alimentato dal progetto comunitario di abbattere le barriere locali e nazionali e di creare mercati

di ambito continentale. Ogni paese ha reagito adattandosi sulla base della sua storia istituzionale e industriale e della cultura della sua classe dirigente.

In Italia i più importanti e vistosi processi di privatizzazione sono stati compiuti nell'arco di tempo di tempo che va dalla creazione delle fondazioni (legge Amato-carli del 1990) e implementate a partire dal primo governo Amato del 1992 alla fine del governo Prodi nel 1998.

“Le privatizzazioni in Italia hanno avuto un'impennata negli anni '90 (...). Per dimensione di occupati, le imprese appartengono principalmente ai settori dell'alimentare,

della distribuzione e della ristorazione (Sme, Gs, Autogrill, Cirio Bertolli De Rica, Italgel, Pavesi), della siderurgia (Ilva Laminati Piani, Accia Speciali Terni, Dalmine, Acciaierie e Ferriere di Piombino, Csc - Centro Sviluppo Materiali), dell'alluminio (Alumix), del cemento

e del vetro (Cementir, Siv - Società Italiana Vetro), della chimica e delle fibre (Montefibre, Enichem Augusta, Inca International, Alcantara), della meccanica, dell'elettromeccanica, dell'impiantistica e dell'elettronica (Nuovo Pignone, Italmobiliare, Elsag Bailey Process Automation, Alfa Romeo, Savio Macchine Tessili, Esaote Biomedica, VitroselEnia, Dea, Mac- Alenia Marconi Communications), delle costruzioni (Società Italiana per Condotte d'Acqua), delle telecomunicazioni (Telecom Italia), dell'editoria e della pubblicità (Seat Pagine Gialle, Editrice Il Giorno, Nuova Same)”[\[3\]](#).

Le privatizzazioni hanno toccato le principali aziende dell'Istituto di Ricostruzione Industriale (Iri), principale holding delle partecipazioni statali) che conteneva anche tre grandi banche, la Società Autostrade e molte altre tra le summenzionate imprese. Tra le grandi aziende italiane fu privatizzata la società di telecomunicazioni nazionale (Telecom Italia) e vendute sul mercato quote crescenti delle due più grandi aziende italiane: Enel (elettricità) e Eni (petrolio e gas). Grandi imprese di servizi come Ferrovie dello Stato e Poste Italiane furono trasformate in società di capitali di diritto privato. Negli anni successivi anche il complesso settore dei servizi pubblici locali sarà interessato da profonde trasformazioni che vedremo in dettaglio più avanti.

TAV.1	
Leggi	Materia
Legge 218/1990	Trasformazione banche pubbliche in società per azioni
Legge 359/1992	Trasformazione di ENI, IRI, INA, ed Enel in società per azioni: azioni attribuite al Ministero del Tesoro
Riorganizzazione IRI, ENI, IMI, BNL, ENEL, INA	Determinazione delle tecniche di vendita e degli obiettivi strategici
Legge 33/1993	Soppressione dell'EFIM
Decreto n.174/1993	Soppressione del Ministero delle Partecipazioni Statali
Legge 474/1994	Determina le regole da seguire per la cessione delle partecipazioni azionarie dello Stato e prevede la possibilità della Golden Share per l'azionista pubblico nelle società privatizzate.
Legge 481/1995	Nasce l'Autorità per le Telecomunicazioni e per l'energia elettrica e il gas

Fonte: S.De Nardis (a cura di). "Le privatizzazioni italiane". il Mulino, Bologna, 2000, pag.91

Questo processo di privatizzazione è stato iniziato sulla spinta di una certa urgenza finanziaria. Nel settembre del 1992 il governo Amato fu costretto a chiedere l'uscita della moneta nazionale (la Lira) dal Sistema Monetario Europeo per l'impossibilità di difendere il cambio dagli attacchi speculativi. Lo Stato italiano, per successiva ammissione dello stesso Giuliano Amato, era ad un passo dalla bancarotta perché le aste di titoli del tesoro andavano deserte. Perciò non deve sorprendere se molte delle privatizzazioni degli anni successivi siano state fatte più pensando a far cassa che in termini di politica industriale^[4]. In settori vitali come quelli dell'energia e delle telecomunicazioni questo comportò delle storture che furono poi sottolineate dalle relazioni dell'Autorità garante dell'energia e dell'Autorità garante della concorrenza.

I risultati, in termini industriali, furono questi.

I due campioni nazionali, cioè Eni e Enel, rimasero tali e il controllo su di essi, sia pure con una quota inferiore al 50% rimase allo stato. Il processo di liberalizzazione di questi settori fu avviato successivamente e solo grazie alla spinta di una direttiva comunitaria.

Il gestore delle telecomunicazioni fu venduto ad un sindacato di investitori nazionali (grandi aziende e banche) che nell'insieme raccoglieva solo il 10% delle azioni ordinarie. L'azienda, che era ancora monopolista, era perciò una appetitosa preda per finanziari senza scrupoli. E difatti negli anni successivi fu scalata ben due volte (prima da un cordata facente capo a Colaninno e poi da una capeggiata da Tronchetti Provera) da società che poi, fondendosi con essa, hanno scaricato su di lei i debiti contratti per la

sua acquisizione. Così una società sana fu caricata di un enorme fardello di debiti che non poteva far altro che cercare di far pagare all'utenza, fintantochè il lento processo di liberalizzazione comunitaria le consentiva di godere della *rendita del monopolista*. Privatizzazione o capitalismo di rapina? La Società autostrade fu venduta ad una cordata il cui capofila era il gruppo industriale dell'abbigliamento Benetton che capì che con la sua posizione di monopolio l'azienda costituiva una rendita sicura. Un'azienda privata che gestisce un monopolio naturale dovrebbe essere sottoposta ad un severo controllo sulle tariffe e sugli impegni di spesa. Il Ministro dei lavori pubblici Di Pietro ha più volte contestato a questa società inadempienze contrattuali durante il suo mandato dal 2006 al 2008. Ma il nuovo governo appena insediato ha subito ristabilito l'abituale clima pacifico nelle relazioni.

Negli anni '90 Ferrovie dello Stato (poi Trenitalia) e Poste italiane divennero società per azioni ma le azioni rimasero tutte al Tesoro. Sono però due storie diverse. Le poste furono valorizzate e portate all'attivo di bilancio dal nuovo amministratore delegato Passera che le avviò sul mercato dei servizi bancari. Le Ferrovie dello Stato affrontarono pesanti tagli alle spese e all'occupazione continuando però a pescare pesantemente dal Tesoro per la loro sopravvivenza a causa dei cosiddetti obblighi del servizio pubblico. Tutte queste diverse storie stanno a dimostrare che non è la proprietà pubblica a portare inevitabilmente all'inefficienza delle aziende come spesso molti ideologi delle privatizzazioni sostengono. Eni, Enel, Poste italiane e Società Autostrade dimostrano che sicuramente un operatore monopolista sfrutta la sua posizione a svantaggio del consumatore, ma in questo non affatto detto che la proprietà pubblica per l'utente sia peggiore di quella privata, e torneremo su questo concetto anche in relazione ai servizi pubblici locali. Gli oneri di servizio pubblico e struttura delle tariffe possono risultare troppo pesanti per una azienda che si volesse sostenere solo sulle sue forze come le ferrovie dello Stato o come, in Italia, molte aziende di servizi idrici.

1.1 La privatizzazione delle banche

L'ultima e la più fantasiosa delle privatizzazioni italiane è stata quella degli istituti bancari. Ancora negli anni ottanta del novecento la stragrande maggioranza degli istituti bancari italiani erano pubblici (ad esempio le casse di risparmio) oppure enti di diritto privato ma di proprietà pubblica. Nel 1990 fu approvata una legge (la 218) che è rimasta alla storia con i nomi dei suoi promotori Amato e Carli, in particolare del primo che era ministro del Tesoro.

L'idea era quella di introdurre un processo di lento e graduale rafforzamento degli istituti di credito favorendo processi di aggregazione e fusione in vista di una loro graduale privatizzazione. L'inevitabile futura liberalizzazione comunitaria del mercato del credito infatti avrebbe trovato le banche italiane troppo piccole e inefficienti rispetto alle grandi concorrenti europee. Le banche pubbliche furono trasformate in società per azioni e le

loro azioni conferite a fondazioni bancarie ciascuna delle quali prendeva il nome dalla banca di cui possedeva le azioni.

Vennero costruiti così degli enti molto patrimonializzati, con pochi obblighi sociali, pochissimi obblighi di trasparenza, che gestivano ingenti risorse in modo del tutto autoreferenziale. I loro vertici erano di nomina politica ma queste fondazioni divennero subito più potenti dei partiti locali di riferimento e perciò era più facile che fossero loro a condizionare la leadership politica locale piuttosto che viceversa. Col tempo ci si accorse di aver costruito dei mostri che non rispondevano a nessuno e si intervenne numerose volte (nel 1998, nel 1999 e nel 2001) per dare a questi enti la natura di enti privati senza fini di lucro, con obblighi sociali e di progressiva cessione delle proprietà bancarie. Il processo tuttavia è stato lungo e difficile. “(...) Il ruolo delle fondazioni nell’azionariato delle principali banche italiane appare ancora molto significativo e induce a sostenere che il processo avviato dalla c.d. legge Amato non si sia compiutamente realizzato. Tuttavia, non si può non considerare che la presenza delle fondazioni bancarie ha assicurato una stabilità ed una continuità nell’azionariato delle banche i cui effetti positivi si possono apprezzare soprattutto nell’attuale fase di crisi”[\[5\]](#).

Negli ultimi anni attraverso fusioni e acquisizioni sono cresciuti in Italia alcuni grandi gruppi bancari come S.Paolo e Unicredit. La loro proprietà è privata ma resta in piedi un reticolo di intrecci azionari che unisce tra loro aziende, assicurazioni e banche, spesso anche banche concorrenti, e che rende il mercato del credito piuttosto vischioso e la governance poco trasparente.[\[6\]](#)

2 Tre gradi di privatizzazione e due varianti

Se gli economisti in maggioranza tendono a considerare la privatizzazione come il passaggio della proprietà di una azienda dal pubblico al privato, i giuristi in letteratura identificano tre passaggi:

1) Privatizzazione della natura giuridica dell’ente che rimane di proprietà esclusivamente pubblica. “Anche le privatizzazioni formali, in presenza di determinate condizioni, determinano effetti “reali”. (...) I criteri gestionali sono commerciali, con tutti i costi sociali che ciò può comportare. (...) le cessioni parziali, che secondo i teorici delle “false privatizzazioni”, non determinano conseguenze sostanziali, perché non conducono alla dismissione del controllo pubblico, in realtà, rafforzano gli incentivi ad adottare modelli di gestione imprenditoriali e commerciali”[\[7\]](#).

2) Vendita di una quota minoritaria (fino al 49%) delle azioni con diritto voto a soggetti privati. Questa fase è sempre stata sottolineata dagli avversari delle privatizzazioni che dicono che anche con una quota di minoranza un socio privato condiziona in maniera determinante l’orientamento aziendale. I fautori delle privatizzazioni sostengono il contrario. L’evidenza empirica delle nostre ricerche[\[8\]](#) sembra dare qualche ragione ai primi. Il socio di minoranza richiama inevitabilmente una gestione più orientata al profitto

e ai dividendi aziendali. Ma anche un proprietario pubblico, se ha stringente necessità di fare cassa, può spingere per la massimizzazione del profitto e dei dividendi azionari che ne derivano..

3) Vendita al privato della maggioranza delle azioni. Questo ultimo passaggio può essere attenuato dal mantenimento in mani pubbliche di una cosiddetta *golden share*, vale a dire di un diritto di veto del venditore pubblico su iniziative straordinarie della nuova gestione quali disarticolazione aziendale o vendita a terzi. Era una opzione molto di moda negli anni '90 quando si vendevano grandi aziende vitali per l'economia del paese.

Da questa classificazione restano fuori due interessanti varianti. La prima è quella delle fondazioni bancarie che, come abbiamo visto, rappresenta una strada tortuosa per depubblicizzare un'azienda senza metterla realmente sul mercato. La seconda è quella della vendita o dello scambio di quote azionarie di una azienda di proprietà pubblica tra diversi soggetti pubblici. Questo processo trasforma la governance dell'azienda e in un diverso tipo di azienda di proprietà pubblica che, come vedremo, viene valutata molto diversamente dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea.

3 L'ordinamento europeo.

Contrariamente a quello che spesso i cittadini credono la legislazione europea non comporta nessun obbligo di privatizzazione, in nessun settore. Essa chiede però l'apertura dei mercati, il rispetto delle condizioni di parità nella competizione e perciò il progressivo abbandono degli aiuti di stato alle imprese. Le norme comunitarie riconoscono che un servizio pubblico può avere la necessità di sovvenzionamento statale perché la domanda di mercato non è sufficiente a garantirlo. Ad esempio nel settore dei trasporti la UE consente agli stati nazionali di sovvenzionare quei collegamenti che sono necessari alla normale vita delle comunità e i cui costi non possono ricadere interamente sugli utenti. Molte isole della Grecia, ad esempio, sono collegate tra loro e con il continente grazie a linee aeree e navali che solo d'estate, quando sono utilizzate numerosi turisti, sono remunerative per i gestori. Durante il resto dell'anno ricevono sovvenzioni pubbliche per mantenere un livello di servizi ritenuto minimo.

A questo proposito una sentenza della Corte di Giustizia Europea^[9] ha definito con precisione quali devono essere i requisiti affinché il finanziamento necessario al mantenimento degli obblighi derivanti dal servizio pubblico non possano essere considerati aiuti di stato, e come tali vietati dalle norme europee. Perché ciò accada è necessario che il contratto di servizio tra l'ente pubblico e il gestore sia chiaro nella definizione degli obblighi e formulato in modo che l'impresa non possa trarne un beneficio che la ponga in condizioni di vantaggio rispetto ad imprese concorrenti su quello o su altri mercati. La compensazione inoltre non può eccedere lo stretto necessario a sostenere gli obblighi derivanti dal servizio pubblico. Questa ultima

clausola è difficilmente controllabile perché non è facile stabilire quale sia questo stretto necessario in condizioni di monopolio del servizio. Ma la legislazione e le sentenze comunitarie prevedono ormai che per l'affidamento di un servizio si debba fare una gara ad evidenza pubblica e perciò si suppone che in quella sede i margini di profittabilità si riducano.

Un pilastro fondante dell'ordinamento dell'Unione è indiscutibilmente la tutela della concorrenza. Proclamato come fondativo fin dal Trattato di Roma del 1958 questo principio ha conosciuto un'affermazione graduale e progressiva per iniziativa concomitante della Commissione Europea e della Corte di Giustizia, soprattutto a partire dagli anni '80 del secolo scorso[10].

Alcuni servizi pubblici, come il trasporto aereo, sono stati interessati da sentenze, regolamenti e direttive improntate ad una progressiva liberalizzazione già dalla fine degli anni ottanta[11]. Queste progressive liberalizzazioni hanno dimostrato quali problemi sociali, economici e politici si aprono in processi di liberalizzazione che interessano settori vitali dell'economia. Si veda ad esempio il caso della liberalizzazione dei trasporti su gomma o del difficile percorso della cosiddetta "direttiva Bolkestein" tra il 2004 e il 2006 che cercava di trasporre il *principio del paese di origine* già previsto per le merci[12] alla libera circolazione dei servizi. Il Trattato di Roma riconosce deroghe al principio della tutela della libera circolazione delle merci per ragioni di interesse sociale o sanitario. Ma l'abuso di questo principio di deroga è andato riducendosi sempre più a partire dalla famosa sentenza del Cassis De Dijon[13] che introdusse il principio del *mutuo riconoscimento* delle licenze di commercializzazione tra stati membri.

Attualmente l'ordinamento europeo non menziona l'espressione "servizio pubblico" perché essa assume significati diversi nei diversi ordinamenti nazionali[14]. Perciò anche il recente Trattato di Lisbona in via di ratifica sottolinea l'importanza dei "servizi di interesse generale" e della necessità di coniugare tutela della concorrenza e salvaguardia del valore sociale. Non esiste una definizione definitiva del concetto di servizi di interesse generale ma "si può argomentare che essi sono attività concernenti prestazioni e/o forniture destinate ad individui su richiesta o alla collettività nelle quali si manifestano interessi che esorbitano quelli riposti intrinsecamente nello scambio economico tra erogatori e utenti e che l'ordinamento ritiene meritevoli di tutela e di soddisfazione. (...) Qualora le forze di mercato non siano in grado di assicurare alcuni interessi che sono considerati rilevanti per un certo ordinamento, la tutela delle missioni a imprese incaricate prevale sul rispetto delle regole di concorrenza"[15].

Si capisce bene dunque come questa valutazione della incapacità del mercato di assicurare la tutela degli interessi generali sia estremamente opinabile e perciò l'interpretazione sia materia di confronto politico tra interessi nazionali diversi. In questo interminabile confronto stati membri, Commissione e Corte di Giustizia tessono alleanze e si scontrano. Il risultato sostanziale è stato una progressiva estensione della tutela della concorrenza a settori che prima non erano toccati. Così le telecomunicazioni, l'energia,

il trasporto su rotaia, i servizi bancari e molti altri servizi sono stati negli anni '90 investiti da politiche di liberalizzazione comunitarie. Ma anche le sentenze della Corte di Giustizia Europea hanno giocato un ruolo importante. Vedremo, ad esempio, come il settore dei

servizi pubblici locali sia stato investito da due sentenze (confermate dall'orientamento del Consiglio di Stato italiano) che hanno introdotto regole di mercato nelle regole di affidamento della gestione dei servizi pubblici a terzi.

4 I servizi pubblici locali

Fino al 1993 in Italia c'era un ministero apposito per le *partecipazioni statali* e queste rappresentavano una delle principali leve della politica industriale e sociale del governo nazionale. L'ondata di privatizzazioni alle quali ho prima accennato e l'abolizione delle due principali holding (Iri e Efim) che detenevano le quote azionarie pubbliche di queste aziende ha indotto la scomparsa dell'uso di questo termine. Ma di fronte alla miriade di aziende di diritto privato e di proprietà di enti locali che operano a livello locale e talvolta anche nazionale c'è chi ha utilizzato il termine di *partecipazioni comunali* per dipingere un fenomeno che è nuovo ma che ricorda il vecchio.

E' difficile sapere con esattezza quante siano le aziende che producono servizi pubblici a livello locale. Ne esistono di grandi e di piccole, di private e di meno private. Aggregando i dati di ciascun settore merceologico senza sapere che cosa esattamente fa dove opera ogni singola impresa si rischia di fornire un quadro sbagliato. Da un recente rapporto sappiamo però che le società di capitale partecipate da enti locali e regioni nel 2005 erano 3789 per un fatturato medio di quasi 13 milioni di euro e un fatturato complessivo di 49 miliardi di euro e un totale di oltre duecentocinquantamila addetti^[16] ed è ragionevole ipotizzare che si tratti di imprese di servizi locali. Se però contiamo anche le società partecipate indirettamente (partecipate dalle partecipate) il numero saliva a 4874 mentre gli enti locali che hanno una qualche partecipazione in società di capitali erano 7631. In Italia ci sono venti regioni, ottanta provincie, ottomila comuni e qualche centinaio di comunità montane, unioni di comuni e altri enti come aziende speciali che possono avere partecipazioni azionarie. Queste imprese partecipate svolgono servizi di ogni tipo: dalla manutenzione stradale e illuminazione pubblica alle residenze per anziani al dragaggio di porti e canali.

Chi scrive comunque ritiene che l'insieme di queste imprese partecipate dagli enti locali sia un pezzo importante del sistema di governance locale. Mentre i comuni sono sempre più stretti da una finanza pubblica che dà sempre meno risorse, con blocchi alle assunzioni e crescenti richieste dei cittadini, le imprese di diritto privato da loro partecipate sono spesso viste come agili strumenti per l'organizzazione dei servizi ma anche come casseforti nelle quali si detengono i pochi mezzi finanziari utilizzabili per investimenti sul territorio oppure strutture nelle quali poter operare nuove assunzioni di personale.

Alcuni settori di servizi locali sono stati interessati da importanti riforme nella natura della regolazione, in genere di iniziativa comunitaria. I più interessanti sono quelli dell'energia,

dei rifiuti, dell'acqua e del trasporto pubblico locale. Vediamoli quali processi di trasformazione hanno affrontato.

4.1 Energia

Con la progressiva liberalizzazione del mercato imposta dalle direttive europee[17] si sono aperte opportunità su un mercato che era inchiodato su due grandi operatori a capitale pubblico (Enel e Eni) e su un certo numero di società prevalentemente a capitale pubblico, e spesso partecipate anche dalle due grandi aziende, ciascuna delle quali operava in regime di monopolio nel campo della distribuzione locale.

Il prezzo del gas naturale in Italia, nonostante i numerosi canali di approvvigionamento era ed è significativamente più alto che in altri paesi europei come la Francia o la Germania dove gli approvvigionamenti sono più costosi[18]. Questo sovrapprezzo non era dovuto a inefficienze dell'Eni ma veniva trasferito nei giganteschi profitti che esso produce e che, in gran parte, vengono trasformati in tasse e dividendi versati allo Stato Italiano.

Il settore era ed è in attivo e gli enti locali che avevano la fortuna di possedere un'azienda di distribuzione del gas (di solito compartecipata da una società del gruppo Eni) ne traevano lautissimi guadagni. In molti casi la società in questione era una multiservizi che poteva compensare con i ricavi del gas e dell'energia elettrica (se c'era) le perdite dovute alla produzione di servizi poco remunerativi, come quelli idrici.

Negli ultimi anni il settore è stato interessato da un Risiko di acquisizioni, fusioni, trasformazioni societarie che hanno dato vita ad alcuni gruppi di medie dimensioni:

Acea (Roma), Amga (Genova), A2a (Milano e Brescia), Hera (Emilia Romagna), Acegas-Aps (Padova-Trieste) etc. Sono società quotate in borsa e che cercano alleanze e contratti con operatori di livello internazionali. Mentre un tempo produzione e trasporto di energia dipendevano sempre da Enel ed Eni, oggi anche un'azienda di piccole dimensioni come Consiag di Prato, si permette di firmare contratti miliardari direttamente con i fornitori di gas russi.

In pratica in questo settore, dove i profitti si possono fare, stiamo assistendo a dinamiche di concentrazione del capitale. Gli enti locali non sono esclusi da questi processi, anzi cercano di parteciparvi e di governarli. Il costo per loro è di una perdita della capacità di controllo dovuta alla diluizione progressiva della quota capitale di ognuno, il vantaggio è la partecipazione a progetti industriali di ampio respiro che possono diventare anche alleanze politiche e territoriali. Chi non si fa soggetto attivo in questi anni e resta attaccato alla sua piccola impresa locale rischia di vederla scomparire tra qualche anno. In molti casi le classi dirigenti locali non hanno capacità ad immaginare strategie di largo respiro e nella migliore delle ipotesi accettano una proposta di una grande impresa, sponsorizzata da partiti o enti locali vicini, trovandosi più a subirla che a sceglierla.

4.2 Rifiuti

Disciplinato già con dal Dpr 915 del 1982 il settore ha visto una svolta con la complessa normativa comunitaria dei primi anni novanta e tradotta in leggi e regolamenti in Italia a partire dal 1997[19].

La nuova struttura regolativa fa perno sui seguenti cardini[20]:

- Individuazione di una gestore unico di ambito e costituzione di unità di ambito
- Il raggiungimento di target minimi di raccolta differenziata (15% entro 1999, 25% entro il 2001, 35% entro il 2003)
- Imposizione di una tassa per lo smaltimento in discarica dei rifiuti (c.d. ecotassa) e l'introduzioni di criteri più rigorosi per la costruzione e la gestione (operativa e post-operativa) dei siti.
- Previsione di regime tariffario, a copertura totale dei costi del servizio, basato su un meccanismo di price-cap, in sostituzione della tassa (TaRSU)
- Obbligo di incenerimento di rifiuti esclusivamente con recupero energetico.

Se la normativa europea trasformava la legislazione sui rifiuti in legislazione ambientale impendo un percorso virtuoso, la traduzione in legge italiana con i suoi obblighi ma anche gli incentivi e il sistema tariffario, contribuisce far crescere il business del settore dando vita ad un complesso sistema di governance tra regioni, enti locali, imprese e Consorzio obbligatorio degli imballaggi (Conai), un nuovo soggetto partecipato da tutti e perciò arena di confronto e di accordi.

La presente tabella riassume il complesso sistema della Governance locale dei rifiuti dopo l'attuazione del decreto Ronchi.

responsabilità	PUBBLICO					PRIVATO		
	Stato	Regioni	Province	Comuni	Autorità d'ATO	Albo dei gestori	CONAI et al.	Imprese pubbliche, private o miste
PU BB LI CO	regolazione	X	X					
	programmazione		X	X		X	X	
	autorizzazione		X	X				
	registrazione					X		
	controllo	X			X	X		X
riscossione				X			X	X
PR IV A TO	affidamento in concessione			X	X	X		
	raccolta				X		X	X
	trasporto				X			X
	smaltimento				X			X

Da G.Citroni e A. Lippi: Le arene e gli attori dell'implementazione della politica dei rifiuti a undici anni dall'emanazione del decreto Ronchi. Presentato al Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Pavia, 4-6 settembre 2008

In questa complessa rete di relazioni la grande maggioranza dei rapporti sono contratti di diritto civile oppure accordi di programma o di altro tipo tra enti pubblici e non provvedimenti amministrativi e molti protagonisti dell'arena sono soggetti di diritto privato. Eppure parlare di mercato in quest'ambito sarebbe molto improprio. Non c'è reale concorrenza e gli operatori sono in genere di proprietà degli enti locali, magari con la partecipazione azionaria di soggetti privati che poi partecipano anche a qualche fase della filiera. Il mercato si nasconde in un'altra tabella, che forse non sarebbe difficile da disegnare, nella quale dovrebbe comparire il percorso illegale che molti rifiuti, e specialmente i rifiuti aziendali (ogni azienda deve pagare per il loro smaltimento) fanno grazie a vettori e siti di smaltimento che consentono prezzi (di mercato) più bassi perché non rispettano la legislazione sui rifiuti e di solito neanche quelle a tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e così via. E si tratta di una porzione enorme di rifiuti, che Legambiente ha stimato nell'ordine di un quarto del totale. Preoccupante è in particolare la situazione dei rifiuti speciali e pericolosi. "Ben 26 milioni di tonnellate di rifiuti speciali sono scomparsi nel nulla nel 2004, mentre al coinvolgimento delle quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa da parte delle ecomafie, negli ultimi anni si è aggiunto il ruolo centrale del resto del Paese, considerato finora poco interessato dal fenomeno e teatro invece di imponenti smaltimenti illeciti operati dalla criminalità ambientale"[\[21\]](#). Benchè la legislazione sia indirizzata ad una auspicabile riduzione dei rifiuti, in realtà la produzione dei soli rifiuti urbani è cresciuta da 26 a 32 milioni di tonnellate annue. Sembra evidente che il sistema di business costruito dalle leggi non favorisce alcuna riduzione.

4.3 Trasporti

La legge Burlando del 1997 (n.442) ha operato una prima razionalizzazione del trasporto pubblico locale imponendo una programmazione che evita le duplicazioni e le tratte inutili, disciplinando i contratti di servizio, obbligando tutti gli operatori pubblici a trasformarsi in società di capitali e stabilendo una soglia minima di copertura dei costi da tariffa del 35%.

La legge 166 del 2002 ha escluso dalle gare di affidamento quelle aziende che abbiano già un affidamento diretto (senza gara) ed esclude che nel bando possa costituire motivo di preferenza il possesso di impianti e reti già esistenti. E' evidente l'intenzione di questa norma di liberalizzare il mercato degli affidamenti dei servizi di trasporto. Ma in concreto qual è la situazione del mercato?

Analizzando le procedure e gli esiti di gara nei casi considerati, è possibile individuare alcuni elementi comuni:

- “Le gare sono state vinte da associazioni temporanee di impresa (ATI)
- Nella maggior parte dei casi le gare hanno avuto ad oggetto tratte specifiche o sub bacini di traffico
- Gli incumbent sono risultati vincitori nella maggior parte dei casi (ad eccezione che a Como, Savona e Crema)
- Tra i soggetti aggiudicatari figurano, in ATI con altri operatori italiani, alcuni grandi player stranieri
- Tutte le gare hanno portato a ribassi d’asta
- In generale l’affidamento tramite procedura ad evidenza pubblica non ha portato ad un significativo miglioramento del servizio offerto all’utenza in termini di qualità o investimento per lo sviluppo del parco mezzi” [\[22\]](#).

Il settore del trasporto locale non è in grado di mantenersi da solo perché mentre alcune tratte sono largamente remunerative, molti altri collegamenti sono largamente in perdita. Le prime non sono in grado di compensare i secondi e perciò i cosiddetti obblighi derivanti da pubblico servizio sono coperti con denaro pubblico. Il costo delle tariffe non può salire più di tanto sia per la concorrenza con il trasporto privato individuale, sia perché è interesse della collettività spostare dal trasporto individuale a quello collettivo il maggior possibile di passeggeri [\[23\]](#). Regione ed enti locali, che si fanno carico dei costi, sarebbero interessati a far crescere vettori sempre più efficienti. Sembra però che la strada dell’aggiudicazione tramite gara non sia lo strumento adatto a raggiungere questo risultato, visto che come dice la scheda di MedioCredito Centrale, e come molti amministratori ci hanno spiegato a microfoni spenti, le gare sono di solito teleguidate: gli operatori che dovrebbero farsi concorrenza si mettono d’accordo e, attraverso lo strumento dell’associazione temporanea d’impresa, si spartiscono il territorio senza darsi fastidio a competere le une con le altre. Poiché tra questi operatori molti sono di proprietà pubblica o sono privati molto radicati sul territorio, sembra neanche gli amministratori siano troppo preoccupati di questa usanza. E così le gare si svolgono ma il rispetto della normativa comunitaria è solo formale.

4.4 Acqua

Il settore dei servizi idrici è stato interessato da una profonda riforma nel 1994, conosciuta con il nome di Legge Galli dal nome del suo relatore. In questo caso non furono gli adempimenti comunitari a fare pressione, ma si intravedeva un futuro di competizione sui mercati dei servizi tra le aziende europee. Sono gli anni delle riforme agli enti locali (legge 142 del 1990) e della creazione di nuove autorità per la tutela del suolo e delle acque (L-189 del 1989). E sono anni nei quali la situazione finanziaria dello stato, come già ricordato, non consentiva di immaginare un domani di grandi investimenti statali in opere pubbliche. Eppure lo stato delle infrastrutture idriche era già preoccupante e necessitava di interventi straordinari. La Legge Galli dunque nacque sulla base di quattro principi di riforma:

- La separazione della gestione dei servizi idrici dalla macchina comunale per individuare con precisione costi e ricavi della produzione e per poi separare la gestione dal controllo.
- Il superamento della frammentazione delle gestioni comunali dei servizi che erano migliaia (5513 solo nella distribuzione[24]) e di solito gestiti in economia all'interno del comune
- L'avvio di un processo di industrializzazione. "Con la parola industrializzazione ci riferiamo ad un processo di trasformazione di un servizio pubblico da una produzione limitata da costi di scala costanti o crescenti al di sopra di una certa soglia, ad una produzione orientata verso costi marginali decrescenti e perciò verso economie di scala che spingono ad una crescita dimensionale"[25].
- La progressiva autonomia economica del comparto. A regime le tariffe avrebbero dovuto coprire non solo i costi correnti dei servizi ma anche gli ammortamenti sul piano di investimenti che per legge dovrà essere predisposto dagli enti pubblici.

La legge non obbliga a privatizzare ma, come ha raccontato lo stesso Galli[26], avvia un processo che potrebbe portare alla privatizzazione della gestione lasciando la pianificazione e il controllo in mano agli enti locali.

La legge incarica le regioni di individuare gli Ambiti territoriali ottimali all'interno dei quali si dovrebbe affidare la gestione ad un solo operatore e si dovrebbe applicare lo stesso piano tariffario in modo da ripartire i costi all'interno di quell'ambito territoriale (in precedenza ogni comune aveva le sue tariffe). Non sono obblighi ineludibili ma sono stati in genere rispettati per la loro ragionevolezza.

L'implementazione della Legge ha richiesto molti anni[27] sia per lo scarso entusiasmo di molte regioni, sia per la contrarietà di molti comuni a cedere un parte piccola o grande di sovranità sulla gestione di un servizio benché esso, nella quasi totalità dei casi, non fosse in grado di produrre utili ma fosse semmai un costo per l'ente di appartenenza. La lievitazione delle tariffe dovute alla tariffa di ambito (che ha penalizzato i comuni dove l'acqua costava meno) ma anche alla copertura integrale dei costi ha prodotto malumori e proteste di molti cittadini.

I processi di aggregazione sono stati avviati ma solo dove c'era presente almeno una precedente esperienza di buona gestione dei servizi (ad esempio una municipalizzata efficiente) si è riusciti a dare vita ad una realtà industriale invece che ad una mera sommatoria di tanti pezzi di modeste gestioni locali. L'assalto delle grandi multinazionali non si è verificato e quasi tutte le gestioni sono state assegnate, di solito senza gara, ai precedenti gestori magari riuniti in una unica azienda di diritto privato. I privati non sono stati interessati a entrare nel processo perché di fronte ad una pianificazione degli investimenti che rimaneva in mano ai comuni riuniti nell'ambito territoriale la legge attribuiva ai medesimi soggetti pubblici la determinazione della tariffa per di più contenuta da un meccanismo di *price cap* che pone un tetto agli incrementi annuali. Hanno capito, facendo due conti, che è impossibile coprire i costi e ammortare gli investimenti con quelle tariffe. E non si sono fatti avanti. Né d'altra parte gli amministratori locali li avrebbero accolti a braccia aperte.

Così le aziende sono di solito il prodotto della trasformazione delle vecchie gestioni comunali in società di capitale partecipate a maggioranza dagli stessi comuni che fanno

la pianificazione e il controllo. Lo stesso sindaco la mattina al consiglio dell'ente di ambito territoriale si mette il cappello del controllore e il pomeriggio, al c.d.a. dell'azienda che gestisce, il cappello del controllato. Uno dei due incarichi non può svolgerlo al meglio.

Ma anche le aziende costituite dagli enti locali hanno enormi difficoltà a mettere in campo gli investimenti previsti dagli ambiziosi piani approvati dalle autorità di ambito. Dove possono prendere i capitali? Non sono aziende industrialmente avanzate e non operano in business che produce significativi profitti.

In alcune regioni (a cominciare dalla Toscana) si è pensato che mettendo a gara una partecipazione di minoranza si sarebbero conseguiti due risultati: fare contenti i fautori della apertura ai privati e incassare capitale fresco. In realtà gli asset delle società costuite a partire dalle amministrazioni pubbliche in molti casi non valgono molto e anzi spesso non mancano i debiti. I privati perciò hanno fatto offerte per le partecipazioni di minoranza piuttosto modeste e ben lontane dalle esigenze dei piani industriali immaginati dai comuni degli ambiti territoriali competenti.

Questi cosiddetti privati, poi, sono di solito ex municipalizzate di altre città italiane cresciute e capitalizzate grazie alla capacità di offrire diversi servizi. Infatti le uniche aziende italiane del settore che offrono garanzie industriali sono le multi utilities che operando anche su mercati remunerativi (gas, corrente elettrica, rifiuti, etc.) hanno cash flow importante e spesso sono anche quotate in borsa.

Ma queste aziende, anche se controllate da enti pubblici, si muovono secondo le logiche di aziende private e non impegnano soldi senza un sicuro ritorno.

Se davvero si mette a gara l'affidamento della gestione non si risolve il problema. Se si fa un affidamento per tempi brevi (ad esempio 5 anni) non c'è tempo per il gestore di ammortare i costi mentre se l'affidamento è per tempi lunghi cresce la difficoltà a controllare il gestore che avrebbe interesse a rinviare le spese e, in mancanza di una sicurezza sul rinnovo, non avrebbe interesse a completare gli investimenti nel termine. Per questo la Regione Lombardia ha immaginato di affidare tramite gare, e per tempi brevi, solo la gestione ordinaria. Ma è un altro modello di riforma.

5 Il problema del “controllo analogo”

La Corte di giustizia europea non mette in discussione la scelta delle pubbliche amministrazioni di fornire servizi in regime di monopolio in alcuni settori di rilevanza sociale (come quelli idrici) ma ha più volte sentenziato^[28] che l'affidamento deve essere fatto tramite gara. La prassi dei comuni italiani di fare l'affidamento diretto (cosiddetto *in house*) alle imprese che loro stessi controllano è consentita solo quando l'ente pubblico esercita sull'azienda affidataria un “controllo analogo” a quello che esercita sulle proprie articolazioni amministrative.

Al di là delle technicalità giuridiche la questione del *controllo analogo* è importante anche per il sistema della governance locale. Come fa un sindaco di un piccolo comune che possiede una modesta percentuale di una grande azienda a sostenere che detiene su

quell'azienda un "controllo analogo" a quello che aveva su una piccola azienda locale? E infatti questi enti locali perdono di fatto ogni reale potere di controllo su gestori. E siccome l'organo di controllo e pianificazione è un ente ambito territoriale nel quale i grandi comuni detengono la maggioranza, un comune minore ha pochissimo peso nell'organo di controllo come in quello di gestione.

Le poche gare che sono state fatte si sono limitate a chiedere la migliore offerta per l'ingresso nel capitale di un socio cosiddetto privato. Le offerte sono state poche e di solito fanno riferimento quelle famose multi utilities che originano da aziende municipali e che, pur rimanendo sotto il controllo di enti locali, si muovono sul mercato per espandersi e crescere in competizione tra loro. Le strategie industriali riflettono le alleanze politiche o territoriali e sono un pezzo importante dei meccanismi della governance regionale.

6 Politica locale e servizi pubblici

Il rapporto tra aziende di servizi pubblici e classe politica locale è molto stretto. Le aziende sono spesso più ricche delle amministrazioni di appartenenza, gestiscono le risorse e le assunzioni con minori vincoli e garantiscono la remunerazione ad un discreto numero di consiglieri di amministrazione e di dirigenti. Esse inoltre sono un marchio visibile sul territorio e rappresentano un canale di comunicazione con l'utente-cittadino. Gli amministratori locali perciò non sono affatto contenti di perdere il controllo su di loro, a prescindere dal colore politico della giunta di appartenenza.

Di fronte al cambiamento delle regole e ai processi di evoluzione del mercato nel nostro studio sui servizi idrici abbiamo assistito a tre diversi tipi di atteggiamento:

1. Difesa ad oltranza dell'esistente. Il cambiamento viene visto come qualcosa di minaccioso di fronte al quale bisogna fare resistenza ad ogni costo. I comuni che adottano questo atteggiamento ritardano quanto più possono ogni tipo di innovazione cercando di mantenere le loro prerogative. Naturalmente questo atteggiamento è più facile quando molti altri attori, nello stesso contesto, assumono esplicitamente il medesimo atteggiamento e quando non c'è un attore-leader in grado di promuovere il cambiamento. Per molti anni è stato ad esempio questo caso il caso della stragrande maggioranza dei mille e cinquecento comuni lombardi. Questa ipotesi, suggerita dai dati sulla lentezza dei processi di attuazione della Legge Galli, ci è stata confermata da interviste sia allo stesso Giancarlo Galli (in quanto osservatore e amministratore locale) che dal capo del dipartimento Reti e Ambiente della Regione Lombardia, Raffaele Tiscar.
2. Rassegnata accettazione del cambiamento. Molte giunte di comuni minori si sono accodate alle iniziative che vengono da territori contigui o da comuni maggiori, o hanno aderito alle indicazioni di scuderia dei livelli alti dei partiti di appartenenza. Ho riscontrato questo atteggiamento nella provincia di Pesaro, quando molti comuni hanno accettato di entrare nell'orbita di Hera ma a

condizioni inferiori rispetto ai vicini comuni romagnoli che l'hanno fondata. Ma immagino che molti altri esempi si possano fare.

3. Reazione anticipatoria: per evitare di trovarsi domani con le spalle al muro si anticipano gli scenari futuri cercando di volgerli in una situazione più favorevole. E' il caso della Regione Toscana che per prima in Italia (1995) approva la legge di applicazione della Galli eppoi, di fronte al rischio di cancellazione per legge della opzione di affidamento diretto della gestione, impone agli Ato, nel 2001, di fare l'affidamento diretto con gara per la partecipazione di minoranza in azienda. Un altro caso è quello dei comuni della Romagna che, anticipando le iniziative di Bologna di dare vita ad una propria grande multiutility, danno vita al gruppo Hera (anno 2002), una azienda con una innovativa struttura federale: holding s.p.a per il centro e società s.r.l., partecipate dalla holding e dai comuni, per le diverse aree territoriali nelle quali l'azienda opera.

Secondo quanto mi risulta Acea può essere considerato un caso di innovazione anticipatoria in quanto quando il Comune di Roma decise trasformarla in s.p.a. e di quotarla in borsa, tra il 1997 e il 1999, gli altri comuni italiani stavano ancora cercando di capire che cosa stava succedendo. Bisogna anche dire che già come municipalizzata Acea era un'azienda molto più grande delle altre italiane perché insisteva su un'area Urbana vasta e densamente popolata, tanto che riusciva ad avere un buon rapporto tra costi e ricavi anche nel settore idrico.

Attualmente nell'Italia centro-nord si sono costituite un certo numero di società multi-servizi che si sono spartite il territorio. Al momento l'unico elemento di concorrenza tra di esse è nell'estensione dell'attività a nuove aree territoriali non partecipando a gare ma tramite acquisti, scambi azionari o altri strumenti di relazione con le aziende già operanti. Questo però non ha aperto gare vere di *competizione per il mercato*, come amano dire gli economisti. Non si sono viste aste (anche virtuali) affollate di concorrenti con offerte in rialzo. Le modalità di confronto sono piuttosto di competizione politica, di capacità di influenza e coalizzazione. Nelle strategie è difficile dire quanto ci sia di industriale e quanto di politico. Restano comunque molti comuni da "colonizzare" e la frontiera si può estendere verso sud. Perciò è in queste strategie politico-industriali che si manifesta la competizione tra gruppi. Per quanto riguarda invece la *competizione nel mercato*, invece, sembra valga la regola del non darsi fastidio reciprocamente. E quindi non si può dire che il cittadino-utente benefici di una crescita nelle offerte presenti sul mercato.

7 La contrattualizzazione

La prima evidente ricaduta sul sistema politico della creazione di aziende di servizi in ogni settore e partecipate spesso da più soggetti pubblici e privati è la contrattualizzazione dei rapporti. E' già un fenomeno che è stato notato[\[29\]](#) nel rapporto

tra enti pubblici e costituisce un elemento caratterizzante della governance territoriale. Ma è ancora più evidente nel rapporto tra pubblico e privato.

Che sia uno stato, una regione, una provincia o un comune ad appaltare un servizio, questo ha poca importanza. Il rapporto di servizio non è più basato su un rapporto di autorità tra ente pubblico e ente privato, giustificato dalla legittimità che deriva dal prevalere dell'interesse pubblico su quello privato. Il rapporto è un rapporto contrattuale. Anche se l'azienda è partecipata dal comune con cui ha il contratto di fornitura essa quasi sempre guadagna tali ambiti di autonomia che può essere richiamata solo al suo dovere contrattuale. Questo comporta la necessità di focalizzare l'attenzione sulla stesura del contratto. Uno strumento spesso affidato ai tecnici e che invece è politicamente centrale. In secondo luogo le forme di controllo diventano forme di controllo sulle obbligazioni contratte. Cose da avvocati. In un sistema di giustizia civile al collasso come quello italiano queste modalità di controllo rischiano di rimanere nell'ambito delle schermaglie tra avvocati.

Inoltre un ente pubblico proprietario di un'impresa soffre inevitabilmente di una manifesta asimmetria informativa rispetto al lavoro che questa svolge^[30]. L'attività di controllo su di essa è spesso vanificata dal fatto che la principale fonte di informazione è l'azienda stessa. A livello nazionale si possono costituire vere autorità di controllo, dotate di personale altamente qualificato, come le autorità garanti. E naturalmente anche queste autorità sono soggette alle pressioni politico-economiche delle grandi aziende che devono controllare, spesso alleate con le burocrazie ministeriali. Lo stesso personale delle aziende di controllo può essere corteggiato dalle aziende controllate con promesse di futuri incarichi.

Ma a livello locali non ci sono né le strutture né le competenze per svolgere queste azioni di controllo. Inoltre spesso c'è un fenomeno di transizione della dirigenza politica verso la dirigenza aziendale. Come si può pensare di esercitare una seria attività di controllo sull'adempimento degli obblighi contrattuali (ammesso che siano ben scritti)? E la si volesse fare: quanto costerebbe?

8 Depublicizzazioni e esternalizzazioni

Se si escludono le privatizzazioni più o meno riuscite compiute dal governo italiano negli anni '90 il modello di riferimento per il primo decennio del nuovo secolo è stato senz'altro la depublicizzazione.

Con questo termine intendo dire che molte aziende a livello nazionale ma soprattutto in ambito locale sono state create attribuendo natura giuridica privata a enti o a parti di enti pubblici ma senza trasferire la proprietà a soggetti privati. La trasformazione è tutt'altro che formale: modifica innanzitutto il rapporto di lavoro e il sistema dei controlli, trasforma i cittadini in utenti e permette alla dirigenza di muoversi "sul mercato" con una certa disinvoltura. Vi sono anche aziende di diritto privato che sono state create da enti

pubblici pur svolgendo servizi in apparenza tipicamente pubblici. Si pensi a Equitalia, una società di recupero crediti di proprietà pubblica che in regime di quasi monopolio incassa per conto degli enti locali le sanzioni e le tasse che i cittadini hanno “dimenticato” di pagare. Una società di diritto privato, con rapporti esclusivamente contrattuali con i singoli enti locali, che gestisce l’interfaccia con i cittadini in un campo delicatissimo come quello della riscossione.

La depubblicizzazione trasforma la gestione in gestione commerciale ma questo non significa necessariamente gestione efficiente. Le aziende non sono incalzate sul versante dell’efficienza non perché i proprietari pubblici non la desiderino ma perché di solito non affrontano nessuna competizione nel mercato ma gestiscono i servizi in esclusiva o in regime di monopolio. E senza concorrenza neanche il privato è interessato a migliorare i servizi a parità di costi. Questa, anzi, può essere una buona motivazione per mantenere pubblica almeno la proprietà.

L’azienda depubblicizzata può aprire le porte ai privati ma lo farà solo sulla base di una strategia che è prima politica e poi industriale. Nel corso del 2008 la vicenda della vendita della compagnia di bandiera Alitalia è stata gestita dal Governo nazionale rendendo manifesta a tutti la regola che non solo la politica viene prima del mercato, ma che addirittura l’interesse economico dello stato conta meno delle strategie di alleanze politico-industriali tra leader politici e imprenditori privati. Come si può chiedere ad un comune di fare diversamente?

Ma i privati sono chiamati ad occuparsi di servizi pubblici in Italia attraverso il vastissimo fenomeno delle esternalizzazioni. Per ogni amministrazione pubblica si potrebbe fare la storia degli ultimi anni e andare a vedere quanta parte della sua attività è ormai appaltata a privati. Si pensi all’ente che cura la viabilità state, L’Anas. Anch’esso è stato depubblicizzato ed è diventato un s.p.a. ma quanta parte delle sue antiche mansioni viene ancora svolta all’interno dell’azienda? E che vogliamo dire di Trenitalia, di Poste Italiane e così via? Tutte aziende depubblicizzate che sono gestite come società di capitali ma che hanno portato fuori dall’azienda molti processi produttivi.

Anche le pubbliche amministrazioni esternalizzano, per risparmiare e per dribblare i divieti alle assunzioni e quei pochi vincoli ancora rimasti nel rapporto con i dipendenti a tempo determinato o indeterminato.

Spesso i privati chiamati a lavorare per la p.a. sono privati no-profit dove le condizioni di lavoro sono peggiori di quelle delle aziende normali perché i dipendenti sono considerati “soci” e come tali hanno poche tutele. Il rapporto di dipendenza tra privato e ente pubblico non regolato dal mercato ma da relazioni di potere. Quasi sempre la grande rete delle esternalizzazioni non è affidata ai rapporti di mercato ma una fitta tessitura di relazioni politiche, di scambi di interesse e di favori, che costituisce la materializzazione dei rapporti di potere sul territorio.

Le esternalizzazioni ripropongono in termini ancora più evidenti le difficoltà di controllo. Molte volte l’ente pubblico è legato contrattualmente al fornitore di un servizio che è legato contrattualmente al fornitore di una subfornitura. Così la qualità dei servizi dipende da una catena di obblighi contrattuali che rende il cittadino-utente ancora più lontano da un qualsiasi meccanismo di vero controllo. In tempi di scarsità di risorse pubbliche

l'unica regola che sembra valere è quella del risparmio. Per il controllo sulla qualità forse dovremo aspettare il prossimo decennio.

Conclusioni

Quando ho concepito l'articolo questo si intitolava: né pubblico, né privato... Ma poi, rileggendo quello che ho scritto ho capito che la questione non toccava soltanto la proprietà dei mezzi ma ancora di più i principi di regolazione. In particolare quei due principi che stigmatizzano la storia delle moderne nazioni europee: lo stato e il mercato. Sono due concetti pensati come alternativi ma anche esaustivi: o si sta di qua o di là. Qui invece si intravede un altro scenario perchè quello che emerge da questo quadro è innanzitutto un processo di destrutturazione del già modesto impianto di autorità e di responsabilità che sovrintendeva alla produzione dei servizi pubblici. Se questi servizi forniscono innanzitutto delle risposte a delle esigenze collettivamente ritenute rilevanti e costituiscono una parte materiale dei diritti di cittadinanza la loro cura è un elemento alla base del contratto di cittadinanza, vale a dire del contratto di delega del potere dal cittadino allo stato. Il fatto che molti fornitori di questi servizi non appartengano più al diritto pubblico, cioè non rispondano più al principio autorità, ma si spostino più o meno apertamente sul versante del contratto, la cui esecuzione è difficile da controllare e esterna al mandato della rappresentanza, modifica il modello di democrazia di riferimento. Ma questi servizi non si spostano nel mercato, dove lo stato si fa regolatore, il gioco è tra contendenti alla pari e la partita è giocata su qualità e prezzo. Si spostano nell'area della negoziazione e dei rapporti di forza, dove la partita è politica. La terza forma di scambio, ci insegna Karl Polanyi, è quella della reciprocità. Ma qui non siamo nella reciprocità imposta dalla necessaria collaborazione per la sopravvivenza (studiata da molti antropologi) o della solidarietà che costituisce una base per l'identità del gruppo. E neanche siamo nelle nuove forme di reciprocità moderna della famiglia, del no-profit e del volontariato esaltate dal Gian Primo Cella^[31] e contrapposte alla politica, ancora identificata con lo stato. Siamo piuttosto nella reciprocità che traspare dalle forme di potere basate sul patronage^[32] che in Italia aveva assunto la forma di clientelismo. Nell'Italia del ventesimo secolo i partiti sono ormai strutture leggere, fortemente segmentate nelle fedeltà alle diverse leadership locali, regionali e nazionali. Nel contempo le risorse pubbliche si assottigliano e con il benessere le vecchie relazioni clientelari si esauriscono. Sul territorio sopravvive chi riesce a controllare il maggior numero di risorse economiche, di potere e di relazione. In questo quadro le migliaia di aziende partecipate giocano un ruolo importante di nodi della rete. Solitamente esse operano in mercati protetti, non esposti alla concorrenza internazionale, e nei quali il tessuto delle relazioni di potere con il territorio conta più della soddisfazione dell'utenza.

Al campo delle partecipazioni comunali si affianca la vasta area delle società (*profit* e *no-profit*) che operano con contratti e convenzioni con la pubblica amministrazione, e che sono spesso incentivate dalla classe politica per i ritorni in termini di prestazioni di scambio. In una recente intervista[33] il Ministro del Tesoro Giulio Tremonti ironizzava: "Perché al Sud non c'è un amministratore senza un parente titolare di cliniche?". La rete degli scambi e dei favori non riguarda solo il Mezzogiorno. E' possibile che in alcune regioni produca più inefficienza e sprechi che in altre. Ma sembra che sia un costume di tutto il paese quello di cercare sempre strategie alternative al mercato come meccanismo di allocazione delle risorse. Perché il mercato è impersonale mentre sono le relazioni personali e i personalismi che prevalgono. E, curiosamente, la vicenda delle privatizzazioni, sembra dimostrare che in Italia non esiste una destra a favore del mercato e una sinistra ostile. Anzi molti indizi portano a supporre il contrario. E questo potrebbe essere un spunto per continuare la ricerca.

25

[1] da Samuelson (P. Samuelson. The Pure Theory of Public Expenditure in: Review of Economics and Statistics, 37, 1955)

[2] S.Cassese, La nuova costituzione economica, Bari Laterza 1995

[3] Cassiani L. e Trombetta S. Le privatizzazioni in Italia. Il caso Enel. In:

<http://dipeco.economia.unimib.it/persona/Marzi/didatticaPolEconB/Le%20privatizzazioni%20In%20Italia.pdf>

Visitato il 9 settembre 2009

[4] Macchiati A. (1996) "Privatizzazioni tra economia e politica" Roma, Donzelli

[5] Autorità garante della concorrenza e del mercato. La corporate governance di banche e compagnie di assicurazioni. Indagine conoscitiva. Roma, marzo 2009.

[6] Ibidem

[7] Napolitano G. Regole e Mercato nei servizi pubblici. Bologna, Il Mulino, 2005, pag 41

[8] Citroni G. Giannelli N e Lippi A, Chi governa l'acqua, studio sulla governance locale, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008

[9] Corte di Giustizia Europea, sentenza Altmark, luglio 2003

[10] M. Poiars Maduro, We the Court. The European Court of Justice and the European Economic Constitution, Oxford, Hart Publishing, 1997.

[11] N.Giannelli. Nell'Europa delle Reti. L'avventura della Malpensa tra Milano, Roma e Bruxelles. Troina, Città Aperta Edizioni, 2003.

- [12] “Secondo cui un prestatore di servizi dovrà conformarsi solo alla legislazione del paese nel quale è stabilito (...) con deroghe per la legislazione relativa alle condizioni dei lavoratori.” CM 5464512IT del 2004
- [13] ECJ 120/78, sentenza del febbraio 1979.
- [14] F. Giglioni. L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale. Milano, Giuffrè 2008.
- [15] Ibidem
- [16] Unioncamere: Le società partecipate dagli enti locali. Rapporto 2007. Roma, Unioncamere, 2008
- [17] L'avvio al processo di liberalizzazione dell'energia elettrica e arrivato con la direttiva 92 del 1996 mentre nel mercato del gas naturale con la direttiva 30 del 1998. N.Giannelli Energia, reti e autorità. Una finestra sui processi della governance comunitaria. Urbino , Lettere Urbinati di Storia e Politica, 2005.
- [18] “L'indagine suggerisce che la principale distorsione presente nel mercato italiano del Gas Naturale è rappresentata dalla mancanza di condizioni concorrenziali nella fase *upstream* dell'approvvigionamento”. Indagine dell'Antitrust del 6 novembre 1997. Relatore prof. Fabio Gobbo
- [19] G.Citroni e A. Lippi: Le arene e gli attori dell'implementazione della politica dei rifiuti a undici anni dall'emanazione del decreto Ronchi. Presentato al Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Pavia, 4-6 settembre 2008
- [20] MedioCredito Centrale: Ligth My Fire. Il mercato dei rifiuti in Italia. Roma, settembre 2004.
- [21] Legambiente. Documento congressuale sui rifiuti del 2007. Roma 4 dicembre 2007.
- [22] MedioCredito Centrale: Lucky Town. Il sistema delle Local Utility in Italia. Roma, gennaio 2005
- [23] Chi intravede una scappatoia la prova: mentre scrivo queste righe sono a Venezia dove una corsa in vaporetto per i non residenti in regione costa sei euro e mezzo invece di uno.
- [24] R.Malam e S.Cima L'economia dei servizi idrici. Proacqua, Franco Angeli, Milano 1998.
- [25] N. Giannelli: servizi pubblici tra affidamento e controllo. In Citroni G. Giannelli N e Lippi A, Chi governa l'acqua, studio sulla governance locale, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008
- [26] Ibidem
- [27] G. Citroni Il servizio idrico integrato in Italia: tendenze emergenti. In Citroni G. Giannelli N e Lippi A, Chi governa l'acqua, studio sulla governance locale, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008
- [28] Teckal Case, 1999 (ECJ C 107/98) e Parking Brixen Case, 2005 (ECJ C-458/03)
- [29] L.Bobbio: La produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana. In *Stato e mercato*, N.58 anno 2000.
- [30] D. Archibugi e B Pizzetti: l'organizzazione dei servizi pubblici. Schematizzazione delle relazioni tra i tre attori principali. In F Oculati e V Visco Comandi: La privatizzazione dei servizi pubblici locali, Milano, Giuffrè, 2000

[31] Karl Polanyi: The Great Transformation, New York 1944. trad it. La grande trasformazione. Torino, Einaudi, 1974. G.P.Cella Le tre forme di scambio: reciprocità, politica e mercato a partire da Karl Polanyi, Bologna, Il Mulino, 1997

[32] G.Roth Politische Errschaft und personaliche Freiheit. Frankfurt am Main 1987. Trad it. Potere personale e clientelismo. Torino, Einaudi, 1990.

[33] Sul Corriere della Sera del 15.09.2009