

La 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 lascia irrisolti una serie di problemi tecnici e soprattutto di politica industriale. In questo articolo si cerca di tracciare il quadro delle principali problematiche che rimangono sul tappeto, alcune delle quali ancora alla ricerca di una pur semplice idea di soluzione, prime fra tutte quelle della quotazione, della regolamentazione e della applicazione del patto di stabilità.

1. Premessa

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 sembrerebbe essere arrivato ad una sua articolazione quasi definitiva ma, sotto molti aspetti, ancora non soddisfacente.

Restano, infatti, alcuni importanti nodi che la bozza di regolamento non riesce a sciogliere e, soprattutto, una linea di fondo che non ci convince, e non dovrebbe convincere neppure quegli enti locali, che nelle aziende di servizi pubblici locali hanno investito ed hanno realizzato del valore.

Molti comuni oggi hanno perciò il dovere di 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 a prezzi di realizzo, secondo principi che non sembrano dettati dall'esigenza di tutelare i cittadini.

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

2. La quotazione come via maestra, ma la norma la scoraggia

Il punto fondamentale del nostro dissenso consiste nel fatto che, a nostro modo di vedere, l'art. 23 bis sottovaluta 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 quotazione sui mercati regolamentati.

L'art. 23 bis, per essere chiari, addirittura disincentiva la quotazione. Infatti:

- anzitutto, riserva il beneficio, ovviamente importantissimo, del mantenimento degli affidamenti diretti in essere solo alle aziende già operanti in borsa, senza ammettervi quelle che si vogliono 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, 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 Public Utilities 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 al timore delle conseguenze di una cessione delle proprie partecipate da parte dei comuni. Questi timori sono in parte 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, una strada di coercizione, alla quale corrisponde la inevitabile reazione degli amministratori locali.

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 non rappresenta certo un problema insormontabile. Pertanto, rafforzare i meccanismi che incentivano le aggregazioni (permanenti), come quelli fondati sulla individuazione di ambiti territoriali ottimali da parte delle Regioni, può rivelarsi perciò un passaggio transitorio ma indispensabile, a cui dovrebbe essere data anzi una accelerazione, puntando a dimensioni crescenti degli ambiti stessi, salvo poi potersi affidare con gradualità al mercato.

3. Privatizzare in ordine sparso o con una strategia di politica industriale?

Un altro elemento su cui riflettere è che la cessione o l'individuazione di un partner industriale privato per un'azienda di dimensione comunale o provinciale, può rappresentare un serio ostacolo ad un processo concertato di ampliamento su base territoriale. È evidente infatti che 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 nel recente passato, infatti, testimoniano le difficoltà che possono nascere da alcune fughe in avanti, che seppure in perfetta buona fede e condotte nello spirito della norma, rischiano però di perdere 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 delle singole, piccole, imprese.

Altro problema che può comportare la cessione di una quota 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 non necessariamente significa efficienza ma solo assenza di interessi di sistema) ed è ovviamente orientato alla sua propria redditività (la quale non necessariamente coincide con quella della azienda partecipata).

Tutto ciò spesso si traduce in uno spossessamento sostanziale della governance da parte del comune ed anche all'insorgere di un conflitto di interessi 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 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 di regola costringe ad una svendita e rischia di portare gli enti locali ad inaugurare un periodo di cessioni a prezzi di saldo e senza poter avere quelle garanzie (di servizio, di mantenimento dell'occupazione, ecc.) che almeno transitoriamente è naturale pretendere.

La preoccupazione in proposito, da parte degli amministratori locali, non è dunque 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.

4. Ancora sui benefici dell'ingresso sui mercati regolamentati

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 nei confronti della privatizzazione. Da questo punto di vista, infatti, l'ingresso delle aziende sui mercati regolamentati (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 dotato di 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;

Basta osservare le esperienze passate per capire che, di fatto, gli unici casi di privatizzazione di successo sono proprio quelli operati attraverso la 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 Public Utilities nazionale. L'alternativa, si teme, è che presto ci troveremo in un contesto dominato da poche grandi imprese, magari ad azionariato estero, e con tante piccole aziende malamente privatizzate a privati di dubbia capacità e privi di lungimiranza.

5. Il tema della regolazione. Davvero tutto si riduce a quanto detto nella bozza di regolamento?

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 incomprensibile il fatto che le incompatibilità riguardino solo i settori che rientrano nella sfera di intervento dell'art. 23 bis, come prevede, per ora, la bozza di regolamento.

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

Infatti una ragionevole lettura del c. 1 dell'art. 23 bis del decreto 25 giugno 2008, n. 112 non porta affatto a questa bizzarra interpretazione, perché dice soltanto che sono *fatte salve* le disposizioni delle discipline di settore e non che tali settori siano esclusi sic et simpliciter da quanto prevede la riforma.

Ovviamente, per altro. Se così fosse, il risultato sarebbe 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).

Al di là di ciò è comunque grave che il grande tema della regolazione diventi solo un fatto di incompatibilità. L'intera credibilità del processo di liberalizzazione, ed ancor più di quello di una graduale privatizzazione del settore, si fonda proprio sulla autorevolezza di un sistema di controlli e di regolazione che oggi è praticamente assente, perché in mano a coloro che sono poi gli azionisti di riferimento delle aziende di servizi pubblici locali.

Se ci si pensa in molti casi l'ente locale si trova al centro di rapporti di natura diversa ed antagonista, riveste cioè un triplice ruolo:

- di vigilanza;
- di proprietà;
- di committenza.

È chiaro che la commistione tra questi aspetti è delicata se non innaturale e che va attentamente regolamentata. In altre parole ci saremmo aspettati qualcosa di più di una versione giacobina della solita vulgata dei consigli di amministrazione come “costi della politica”. Se proprio si vuole incidere su questi aspetti si rifletta, piuttosto, sui costi del consenso e si noti la strana correlazione tra cicli elettorali e politiche delle assunzioni e della contrattazione.

Temi che si risolvono solo spezzando i conflitti di interesse tra azionista “politico” ed azienda.

6. Il patto di stabilità interno esteso alle società. Ma quali e come.

Infine, un cenno al Patto di Stabilità Interno (PSI), ambito su cui rischia di decidersi il destino stesso delle aziende partecipate degli enti locali o quanto meno delle società in house e che quindi va affrontato con la dovuta attenzione, nella consapevolezza del suo significato.

Occorre per prima cosa rilevare che il regolamento cerca di delimitare l'estensione del PSI alle sole 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, secondo la normativa vigente, non può riguardare 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. Per altro a prescindere, come logico, dal tipo di servizio erogato ed anche se non interamente partecipate ma solo di controllo (e l'affidamento diretto, si ricorda, è proprio anche delle società miste, dove si individua con procedura di evidenza pubblica il partner privato mentre l'affidamento è diretto).

Chiarito ciò resta il tema di come applicare il PSI a delle società per azioni. Si premette che il tema 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 una questione estremamente complessa.

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 dei trasporti pubblici locali dove magari non servono e siano invece impossibili nel settore idrico in cui risultino invece urgenti (o viceversa);
- nel caso le aziende rientrino nel PSI del comune cosa accade se la società è partecipata da più enti locali? Chi se ne deve fare carico? Pro quota o la 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.

7. Conclusioni

Il legislatore è intervenuto in materia di servizi pubblici locali praticamente ogni anno e questo è un male in sé perché occorre dare tempo agli addetti ai lavori per apprezzare e prendere confidenza con il quadro normativo, cosa che certo non è possibile in un contesto instabile e lacunoso come quello che abbiamo avuto fino ad oggi.

Purtroppo il processo di riforma sembra non essere ancora arrivato ad un quadro di ragionevole chiarezza e definizione il che ostacola quel processo di crescita dimensionale che, in molti servizi, non è più rinviabile.

In questo scritto abbiamo cercato di mettere in evidenza alcune delle principali criticità, nella speranza di contribuire in senso costruttivo al dibattito in corso.