



ASTRID

I servizi pubblici locali tra riforma e referendum

Roma, 15 settembre 2010

Governo pubblico e mercato

Claudio De Vincenti

Sapienza Università di Roma e Astrid

RISERVATO - VIETATA DIVULGAZIONE

Ciò di cui il paese ha bisogno (1)

Gli obiettivi:

- rafforzare le basi strutturali della crescita
- promuovere la coesione sociale
- raggiungere e generalizzare standard europei di qualità della vita e di tutela ambientale

Ciò di cui il paese ha bisogno (2)

Sviluppare i SPL perché:

- forniscono una rete di infrastrutture e servizi essenziali per ridurre i costi e aumentare la produttività dei settori esposti alla concorrenza internazionale
- garantiscono omogeneità di condizioni di vita e di contesto produttivo sul territorio nazionale
- sono fattori essenziali per elevare la qualità della vita dei cittadini e per governare il territorio valorizzando il recupero ambientale

Ciò di cui il paese ha bisogno (3)

Convogliare risorse per colmare le carenze infrastrutturali nei SPL

Qualche dato

Il settore idrico:

- viene dispersa più di 1/3 dell'acqua immessa, con punte di oltre il 50% nel Mezzogiorno
- per risanare e adeguare le reti necessari 60 mld di euro

Il settore dei rifiuti:

- raccolta differenziata ancora al 30% (15% nel Mezzogiorno), utilizzo della discarica al 50% (oltre il 65% al Centro e al Sud)
- per la sola realizzazione dei termovalorizzatori (nell'ipotesi di raccolta differenziata al 65%) servono almeno 12 mld di euro

Il trasporto pubblico locale:

- congestione delle città e inadeguatezza dei servizi per i pendolari, con elevati costi di mobilità per i cittadini e per le imprese (costo annuo nelle 15 città metropolitane: 2,6 mld; 800 euro a vettura)
- per adeguare la nostra dotazione di metropolitane agli standard europei e per rinnovare parco autobus e servizi ferroviari regionali, necessari 30 mld di euro

Fabbisogno complessivo di investimenti: oltre 100 mld di euro

Le cause dei ritardi infrastrutturali (1)

Alti costi e bassa qualità dei servizi:

- costi unitari di produzione elevati per inefficienze produttive – forme organizzative non imprenditoriali; sottodimensionamento aziende; ripiani a pie' di lista
- bassa qualità per autoreferenzialità delle aziende – i risultati aziendali non dipendono dal soddisfacimento della domanda degli utenti

Il “circolo vizioso”: costi crescenti a fronte di difficoltà ad adeguare le tariffe per la bassa qualità

Risultato: i SPL stentano a formare al loro interno le risorse necessarie per la manutenzione e lo sviluppo delle reti

La “crisi fiscale” dello Stato non consente di surrogare questa carenza di risorse via bilancio pubblico

Le cause dei ritardi infrastrutturali (2)

Le cause delle cause:

- **l'orto protetto del monopolio (non solo pubblico)** – affidamenti e concessioni non a gara e di durata pressoché illimitata; gli “steccati” comunali
- **la debolezza della regolazione** – commistione di ruoli tra concedente, regolatore e gestore del servizio; nel migliore dei casi, l'azienda regolatore di se stessa; quadro regolatorio fatiscente per l'assenza di autorità di regolazione indipendenti

In sintesi, usi privati dell'interesse pubblico:

- la rendita di monopolio può essere goduta non solo sotto forma di extraprofitto, ma anche sotto forma di “quieto vivere” del management, sovradimensionamento degli organici, organizzazione del lavoro permissiva, livelli salariali superiori a quelli in vigore nei settori dell'economia esposti alla concorrenza

Caratteristica dell'assetto esistente: debolezza del governo pubblico dei servizi e forza degli interessi costituiti

I punti di riferimento di un processo di riforma

La **soluzione** non è passare dal monopolio pubblico a quello privato ma:

- definire un sistema di **regole** chiare e certe che creino un contesto favorevole all'imprenditorialità; perciò:
- **aprire i mercati** attraendo capacità imprenditoriali e risorse private; la liberalizzazione passa per l'affidamento a gara della gestione dei servizi (condizioni di monopolio naturale e oneri di servizio pubblico limitano in questi settori lo spazio per la concorrenza "nel" mercato)
- rafforzare il ruolo di **regolatore** e di **programmatore dell'ente locale**; aggregare gli enti locali minori e definire bacini di servizio che superino la frammentazione
- istituire **autorità indipendenti** (o affidarne le funzioni ad autorità già esistenti) che - nei settori idrico, dei rifiuti, dei trasporti - presidino le regole pubbliche di governo dei mercati, garantiscano affidabili standard di qualità e stabiliscano rigorose metodologie tariffarie
- mobilitare, nel quadro di regole certe di governo dei mercati, gli **investitori di lungo termine** di origine pubblica, a partire dalla CDP, per convogliare risorse finanziarie private nel finanziamento delle infrastrutture
- costituire una **cabina di regia nazionale**, partecipata da regioni ed enti locali, per coordinare la programmazione degli investimenti e il coinvolgimento delle istituzioni finanziarie

Passi avanti e passi indietro

Passi avanti recenti:

- la riforma dei servizi pubblici locali varata con l'art. 23bis della L. 133/2008 e l'articolo 15 del DL 135/2009
- i processi di integrazione orizzontale in atto tra aziende di servizio pubblico locale e i primi ingressi di imprese estere
- la configurazione di impresa che CDP sta assumendo e la nuova *mission* assegnatale dal DL 185/2008

Passi indietro recenti:

- il permanere di un quadro istituzionale incompleto, in cui acqua, rifiuti e trasporti sono privi di organi indipendenti di regolazione a livello nazionale
- la soppressione delle autorità d'ambito già costituite, disposta dalla L 42/2010 sotto l'alibi di una ripartenza da zero del processo di costituzione di aggregazioni sovracomunali

Una valutazione del 23bis (1)

Le ragioni di un giudizio complessivamente positivo:

- proprietà pubblica delle reti
- la gara per l'affidamento del servizio o per la scelta del socio privato nella gestione del servizio diviene la regola
- nel caso di società mista, la prevalenza dei criteri di valutazione delle offerte basati su qualità e tariffa, rispetto a quelli riferiti al prezzo delle quote, avvicina la gara per la scelta del socio alla gara per l'affidamento del servizio
- nella medesima direzione va la possibilità per il socio, ma non per la società mista in quanto tale, di partecipare a gare fuori del territorio
- la transizione appare nel complesso coerente con l'assetto a regime (ma con due eccezioni significative su cui ci soffermeremo fra breve)
- è importante la disposizione che consente a tutte le società oggi in affidamento diretto di partecipare alla prima tornata di gare

Una valutazione del 23bis (2)

Ma alcuni rilievi in negativo:

- il parere preventivo dell'Antitrust sulle deroghe all'affidamento a gara non è vincolante
- le possibilità di deroga sono state ampliate dal regolamento attuativo per quanto riguarda il settore idrico (per di più su indicatori che non colgono il criterio dichiarato dell'efficienza), col rischio che se ne chieda l'estensione agli altri settori
- resta poi da capire chi e come dovrà bandire le gare una volta che le autorità d'ambito siano state soppresse in virtù della L 42/2010
- un *vulnus* all'equiparazione della gara per la scelta del socio nella società mista e la gara per l'affidamento del servizio deriva dalla possibilità di delimitare a "specifici" compiti operativi il ruolo del socio
- è un *vulnus* che viene amplificato nella fase di transizione, prevedendo che le gestioni *in house* possano permanere fino alla scadenza naturale ove le amministrazioni cedano almeno il 40% del capitale a un socio privato con gara
- è sbagliata la norma che condiziona il permanere degli affidamenti diretti a società quotate fino a scadenza naturale alla riduzione della partecipazione pubblica al 40% entro il 30/6/2013 e al 30% entro il 31/12/2015: sono affidamenti difformi dalla nuova normativa; è singolare che quanto più la società divenga privata tanto più le si garantisce una posizione di monopolio non contendibile
- è grave la norma che prevede che la cessione delle quote possa essere effettuata anche a trattativa diretta e non con procedura ad evidenza pubblica

Il referendum

(1)

I tre quesiti referendari:

- abrogazione dell'intero 23bis (quindi anche delle norme per rifiuti e trasporti)
- abrogazione delle norme del 152/2006 sulle forme di gestione e ritorno all'azienda speciale (ente pubblico di proprietà del comune)
- abrogazione della norma del 152/2006 che prevede la remunerazione dal capitale investito per il settore idrico

In sintesi:

- un vero e proprio ritorno indietro verso la gestione diretta dei servizi da parte dei comuni
- e non solo rispetto al 23bis, in quanto il rinvio all'azienda speciale prefigura un ritorno indietro di vent'anni, a prima cioè delle riforme Bassanini, quando le aziende municipalizzate erano sottratte non solo al gioco concorrenziale ma alla stessa esigenza di una gestione imprenditoriale del servizio

Il referendum (2)

Le conseguenze in caso di successo del referendum:

- si ricadrebbe in un assetto dei servizi esposto più che mai al prevalere dei gruppi di interesse interni alle aziende locali, che da una gestione imprenditoriale e dal confronto concorrenziale si sentono minacciati
- si determinerebbe un indebolimento radicale del governo pubblico dei servizi a fronte della forza degli interessi costituiti
- riprenderebbe vigore il “circolo vizioso” di inefficienza e bassa qualità dei servizi, compromettendo la formazione di risorse interne per la manutenzione e lo sviluppo delle reti
- si allontanerebbero le energie imprenditoriali disponibili e si comprometterebbe la possibilità di convogliare risorse finanziarie verso le infrastrutture locali attraverso gli investitori di lungo termine
- diverrebbe così impossibile colmare i ritardi infrastrutturali del paese

In sintesi: una *débacle* per la politica industriale

Su cosa fa leva il referendum

Al di là dei punti critici del 23bis – di cui peraltro i promotori dei quesiti si disinteressano – i motivi del consenso che si sta manifestando intorno al referendum vanno rinvenuti nell'incompletezza del disegno complessivo di riforma:

- la mancata costituzione di Autorità indipendenti che presidino le regole e diano forza all'intervento pubblico di governo dei mercati
- l'assenza di un disegno di programmazione complessiva dello sviluppo infrastrutturale del paese, che coinvolga le risorse private all'interno di un quadro di convenienze orientato da obiettivi pubblici qualificanti

Una risposta per lo sviluppo (1)

Completamento dell'assetto istituzionale di regolazione (Autorità per acqua e rifiuti o attribuzione delle competenze all'AEEG; Autorità dei trasporti). **Compiti delle Autorità:**

- dare certezza e trasparenza alle regole sia verso le imprese sia verso gli enti locali
- definire standard di qualità nazionali che costituiscano una soglia di uniformità da garantire in ogni territorio
- costruire una metodologia di prezzo rigorosa e omogenea a livello nazionale che spinga all'efficientamento gestionale e dia prospettive agli investimenti
- fornire supporto agli enti locali nella predisposizione dei bandi di gara e dei contratti di servizio
- diffondere le informazioni affinché gli enti locali possano comparare la performance dell'impresa operante nel proprio ambito con le altre

Una risposta per lo sviluppo (2)

Rivalutare il ruolo di **programmazione** dello Stato centrale in collaborazione con regioni ed enti locali:

- disegno degli obiettivi di sviluppo e di riequilibrio tra le aree del paese
- messa in campo di risorse di bilancio per gli investimenti, rendendo “calde” le infrastrutture “fredde” tipiche dei tre settori in questione: il ritardo infrastrutturale del settore idrico in alcune aree del paese richiede che una parte dei costi di investimento non possa essere coperta in tariffa; il trasporto pubblico locale è, in tutto il mondo, un settore in cui le tariffe non coprono integralmente i costi (c'è un problema di esternalità)
- coinvolgimento nel finanziamento delle infrastrutture, facendo leva su CDP, degli investitori di lungo termine che puntano su rendimenti moderati e diluiti nel tempo ma certi (di nuovo il quadro delle regole è qui fondamentale)

Una risposta per lo sviluppo (3)

Correggere la norma sulla transizione per le società quotate:

- eliminare la possibilità per l'ente locale di cedere le quote a trattativa diretta e prevedere solo la cessione tramite procedure ad evidenza pubblica
- riconoscere un premio a queste società per l'essersi comunque prima di altre collocate, tramite la quotazione in borsa, in una prospettiva imprenditoriale, prevedendo (con un vincolo sulla composizione azionaria strettamente necessario ad assicurare che la componente privata dell'azionariato abbia voce effettiva in sede di Consiglio di amministrazione e nella determinazione delle scelte imprenditoriali) un periodo transitorio più lungo (ma non fino alla scadenza naturale della concessione), accompagnato dal divieto a partecipare a gare fino al suo termine
- possibilità di partecipare a gare prima della scadenza solo in relazione a un ulteriore accorciamento volontario e predeterminato del periodo di affidamento

Prevedere che le gestioni *in house* cessino comunque al 31 dicembre 2011 e che, nel caso di passaggio a società mista, si debba procedere a un nuovo affidamento con scelta a gara del socio

Porre subito riparo al vuoto creato dalla soppressione delle autorità d'ambito operata con la L 42/2010

La questione dell'occupazione

Nella prospettiva di sviluppo dei SPL indicata si aprono importanti prospettive di crescita occupazionale: la spinta all'efficienza (maggiore produttività e più bassi costi unitari di produzione) derivante dalla riforma della regolazione e dalla liberalizzazione serve ad avere più infrastrutture e più servizi

Nella transizione dall'inefficienza alla crescita dobbiamo però affrontare il problema di temporanei eccessi di mano d'opera rispetto ai quali è giusto offrire una adeguata protezione ai lavoratori coinvolti

L'ultimo decisivo tassello di riforma, allora, è quello della estensione della rete degli **ammortizzatori sociali** ai lavoratori dei servizi pubblici locali, da coniugare con politiche mirate di riqualificazione e ricollocamento