

SERVIZI PUBBLICI LOCALI: UNA RIFORMA NECESSARIA

di Giuseppe Coco, Ernesto Somma
01 ottobre 2010

Vede finalmente la luce dopo un lungo iter, il decreto attuativo dell'art.23 bis della L. 133/2008, con cui il governo ha liberalizzato i servizi pubblici locali, imponendo agli enti locali responsabili dei diversi servizi (si tratta principalmente del servizio idrico integrato, dei rifiuti e del trasporto locale), l'affidamento a gara o perlomeno la privatizzazione parziale delle società di proprietà pubblica con una scelta competitiva, equivalente alla gara, del socio privato secondo il modello di ispirazione comunitaria della partnership pubblico-privata istituzionalizzata.

Pur con potenziali ombre, va rimarcato che si tratta di un risultato storico, considerando che per tre legislature la stessa operazione è stata tentata da governi di opposti schieramenti, ed ogni volta bloccata da opinioni ed interessi all'interno degli schieramenti. Questi tentativi di bloccare la riforma si sono al momento trasferiti sul piano politico ed ideologico nel cd. referendum sull'acqua pubblica, su cui opportunamente si è già espresso De Vincenti da queste colonne. Su questo giova solo ricordare che la privatizzazione eventuale riguarda la sola gestione del servizio e non la proprietà dei cespiti, né tantomeno delle risorse idriche. Il governo e la proprietà dei mezzi del sistema dei servizi pubblici rimangono interamente sotto la tutela e proprietà dalle autorità pubbliche.

In questo articolo vogliamo invece ricordare le motivazioni 'positive' della riforma. Le sue radici risiedono nello stato preoccupante in cui i servizi sono caduti in regime di gestione pubblica e che ora vengono curiosamente invocate come tutele del benessere comune. Livelli di dispersione preoccupanti (nei servizi idrici) e mancanza cronica di programmazione e infrastrutture di smaltimento (per i rifiuti) sono lo stato delle cose- vedi ancora de Vincenti. Problemi che assumono dimensioni anomale nel meridione e che potrebbero portare i servizi in intere regioni al collasso in pochi anni. Le stime accreditate al momento valutano 60 mld. euro il fabbisogno di investimenti nel settore idrico e in 12 mld. di euro quello nel settore dei rifiuti nei prossimi 30 anni (si può star certi che le revisioni dei Piani d'ambito aumenteranno queste cifre in maniera consistente). Per questi due soli servizi si tratta di circa 5 punti di PIL (2009), ovvero 1/6 di punto percentuale all'anno, un investimento consistente.

A questa situazione siamo giunti con un sistematico sottoinvestimento negli anni passati. Chi conosce i conti pubblici sa che una parte molto più che proporzionale dell'aggiustamento di finanza pubblica è stato sopportato negli ultimi 20 anni dalla spesa in conto capitale, e in particolare dagli investimenti del settore pubblico (vedi Coco, Masselli e Peragine su queste colonne). E' più facile posporre qualche investimento che licenziare qualcuno (o diminuirne lo stipendio). L'aspetto preoccupante della situazione italiana è che la spesa corrente ha ampiamente superato i livelli pre-1992 (in termini di PIL), mentre gli investimenti sono ormai stabilmente un punto di PIL al di sotto del livello pre-1992. Considerando la situazione dei conti pubblici, in parte imputabile alle conseguenze della crisi finanziaria, chi si limita a proporre l'aumento degli investimenti pubblici nei settori suddetti deve indicare quali ulteriori tagli intende fare all'istruzione per esempio o alla sanità. L'aspetto più preoccupante dei dati è comunque che il gap di spesa in conto capitale è concentrato in larga parte nelle regioni meridionali, a fronte di una spesa corrente che continua a galoppare trascinata da politiche di bilancio meno che accorte. Questi dati sono peraltro confermati dall'andamento degli investimenti nel settore idrico, dove il grosso dei mancati investimenti avviene proprio nelle regioni meridionali. A fronte di una media di investimenti non realizzati rispetto a quelli previsti nei piani di ambito del 44% su scala nazionale, nelle regioni meridionali non ne vengono realizzati il 76%. Da notare che la parte preponderante delle mancate realizzazioni sarebbe da finanziare con fondi pubblici (sic!)¹.

Anche se le differenze sono notevoli, la nostra situazione è per certi versi comparabile a quella del Regno Unito nel 1989, quando si decise la privatizzazione del sistema idrico. Si noti che in presenza di un forte regolatore settoriale, OFWAT, la scelta del legislatore del Regno Unito fu molto più radicale di quella italiana: le società idriche, interamente private, sono infatti proprietarie delle infrastrutture. Lo stato delle infrastrutture britanniche era, se possibile, peggiore di quelle italiane oggi, con pesanti investimenti necessari per renderle adempienti rispetto ai vincoli della normativa europea. L'anno scorso Martin Cave ha consegnato al governo laburista un rapporto completo sullo stato dell'industria. Negli ultimi 20 anni le società di gestione hanno realizzato circa 80 mld. di sterline di investimenti (circa 100 mld di euro al cambio attuale) a condizioni generalmente favorevoli per l'utenza².

Al di là del referendum tuttavia, bisogna essere coscienti che il successo della riforma dipende in maniera cruciale dalle modalità della sua implementazione. Due elementi sembrano prevalenti. Da un lato la gestione delle gare e la definizione di contratti di affidamento da parte degli enti presuppone capacità regolatorie che, allo stato dei fatti, gli enti locali non posseggono. Il passaggio dallo Stato Proprietario allo Stato Regolatore pone sempre problemi di professionalità e capacità di governo tutt'altro che banali, come dimostra la non felice esperienza di alcune privatizzazioni senza regolazione nel nostro paese. Alcune di queste capacità dovevano essere sviluppate a livello regionale da lungo tempo³. Occorre essere coscienti che in assenza di una forte regolazione, o meglio capacità di gestione del rapporto affidatario, la riforma potrebbe determinare un significativo trasferimento di ricchezza da rendite dal settore pubblico a quello privato.

Dall'altro il successo della riforma dipende dalla creazione in tempi brevi di un mercato vivace e di una robusta competizione per gli affidamenti. Ciò richiede necessariamente un'apertura simmetrica dei diversi mercati, ovvero che le gare avvengano in tempi brevi e in numero consistente. A tal fine è necessario verificare l'atteggiamento delle amministrazioni regionali e locali nei confronti della riforma, lo stato della legislazione regionale e le iniziative in corso per adeguarsi al nuovo assetto di governo del sistema. Tale verifica, peraltro necessaria anche in ordine alla definizione di forme e modi di intervento a supporto della capacità regolatoria locale, è in corso presso il Ministero per gli Affari regionali.

Dal dibattito pubblico su questa riforma emerge un largo consenso sulla necessità di superare l'attuale assetto regolatorio, in particolare per quanto riguarda il servizio idrico assegnando ad un soggetto dotato della necessaria indipendenza risorse adeguate sotto il profilo economico e delle competenze. Se ciò avverrà in tempi rapidi, si tratterebbe della migliore risposta alla demagogica campagna referendaria sull'acqua pubblica.

1. Rapporto sullo Stato dei servizi Idrici, ConViRi, 2009

2. Si veda la c.d Cave Review

(<http://www.defra.gov.uk/environment/quality/water/industry/cavereview/documents/cavereview-finalreport.pdf>). E' interessante notare a questo proposito che la principale raccomandazione del rapporto è quella di aumentare la competizione, sperimentando forme di competizione nel mercato attraverso forti investimenti in interconnessioni

3. La cd legge Galli ad esempio richiede alle regioni la stesura di un contratto di affidamento standard.