

La liberalizzazione dei servizi pubblici

di Giuseppe Farneti

Si discute molto di riforme strutturali, da parte di tutti. Ogni parte politica se ne fa, a parole, sostenitrice. Eppure una è stata realizzata, quella riferita alla liberalizzazione dei servizi pubblici, ma stranamente non se ne parla; in compenso si fa di tutto per non renderla operante.

Circa la sua importanza, tale da farle assumere un ruolo indiscutibilmente primario, basta riflettere su due punti. Da una parte essa influisce sulla competitività del nostro sistema-paese, poiché i servizi pubblici sono anche utilizzati dalle imprese. Dall'altra la suddetta riforma è determinante per il benessere dei cittadini; con un PIL che cresce (quando accade) dello "zero virgola", come si verifica in tutti i paesi europei, un maggiore benessere è quasi esclusivamente legato alla possibilità di usufruire di servizi pubblici sempre meno onerosi e sempre più in grado, per la loro qualità, di soddisfare al meglio le nostre necessità. In altre e più tecniche parole, di servizi maggiormente efficienti e maggiormente efficaci.

In questi ultimi anni la riforma appena richiamata è giunta ad un punto di arrivo, razionale, del quale ci proponiamo di esporre i caratteri salienti. Se applicata i cittadini potranno trarne i relativi vantaggi. Essa è tutta orientata a ridisegnare il sistema delle partecipazioni degli enti locali che negli anni si sono enormemente sviluppate (tanto da fare osservare che spesso la maggior parte delle attività degli enti locali fa capo a società da essi partecipate), secondo due fondamentali criteri: pretendere che ogni decisione al riguardo sia giustificata solo se in grado di contribuire all'efficienza e all'efficacia dei servizi pubblici e utilizzare al massimo il mercato, favorendo la libera concorrenza (come vuole l'Unione Europea).

A regime le società partecipate troveranno giustificazione solamente se riferibili alla casistica di seguito delineata.

Le altre dovranno essere liquidate, o cedute, in tempi rapidi, come si vedrà. Contemporaneamente dovranno cessare molti affidamenti, oggi assegnati senza gara.

Per comprendere il quadro delle attività che ogni amministrazione locale potrà sviluppare non direttamente, o "in economia", ma attraverso proprie società, bisogna prima chiarire che tutte le attività prodotte dagli enti consistono in servizi, di tre tipologie:

1. i servizi strumentali, che hanno come destinatario l'ente medesimo (ad esempio le manutenzioni agli edifici pubblici);
2. i servizi a rilevanza economica, che maggiormente ci interessano, che sono tutti quelli per i quali vi è un mercato che potrebbe produrli, estremamente importanti e che incidono fortemente sulla spesa dei cittadini (come: ciclo idrico, ciclo dei rifiuti, trasporti urbani, parcheggi);
3. i servizi non a rilevanza economica; potrebbero essere ad esempio quelli di tipo culturale, laddove si dimostri che non esiste un reale mercato nel contesto territoriale di riferimento.

Il quadro è reso obiettivamente complesso dalla circostanza che la realtà attuale è assai variegata, caratterizzata dal fatto che gli enti hanno dato vita a molte società, ma generalmente gestite in termini monopolistici, senza ricorrere al mercato; anzi, molto spesso dimenticandosi il proprio ruolo che è quello, applicando le tariffe più basse possibili e proponendosi la migliore qualità, di soddisfare i bisogni dei cittadini. E d'altra parte le società sono anche lo strumento, secondo una patologia assai diffusa, attraverso il quale gli enti moltiplicano i costi della politica ed eludono la normativa (in tema di patto di stabilità, d'indebitamento, di personale, nella contrattualistica), in condizioni di scarsa trasparenza.

Il quadro delle possibilità, a regime, dopo il periodo transitorio è dunque il seguente:

1. i servizi strumentali possono essere affidati direttamente solamente a società totalmente pubbliche nella forma in house o a società miste nelle quali il socio privato è scelto con gara; ma per questi servizi la regola è che essi siano gestiti in economia, direttamente dall'ente, perciò dovrà essere dimostrata la convenienza di ogni diversa soluzione;
2. i servizi a rilevanza economica devono, invece, essere sempre affidati tramite gara e non possono essere gestiti direttamente (oggi non è così!); la gara può riguardare anche, contemporaneamente, il servizio da affidare e la scelta di un socio privato che porti uno specifico contributo operativo; in condizioni particolari, o per realtà minime che sono ancora da precisare, sarà possibile l'affidamento diretto alla società in house, che deve essere sempre di proprietà totalmente pubblica;
3. per i servizi non a rilevanza economica sono possibili diverse forme gestionali, ivi compresa la gestione in economia e, se si vuole utilizzare lo strumento societario, l'affidamento diretto nella forma in house e anche a società mista con scelta del socio privato a mezzo gara.

Se si confrontano queste possibilità e gli obblighi che ne conseguono, si vedrà che molte società dovranno essere liquidate o vendute: tipicamente tutte quelle delle quali l'ente, o gli enti, non sono proprietari al 100%, o per le quali non realizzano una gestione in house. Va al riguardo annotato che la gestione in house implica che gli enti effettuino su tali società (sempre di loro proprietà al 100%) un controllo del tutto analogo a quello che essi dovrebbero mettere in campo con riferimento alle attività prodotte in economia.

Comunque dovranno cessare tutti (salvo le individuate eccezioni) gli affidamenti diretti relativi ai servizi a rilevanza economica.

Mentre i residui servizi pubblici a rilevanza economica, ancora gestiti in economia, dovranno essere affidati ad imprese tramite gara.

Il regime transitorio presenta tre tappe fondamentali, delle quali due quasi immediate:

- entro il 2011 dovranno cessare le gestioni in house relative ai servizi a rilevanza economica;
- entro il 2010 tutte le altre in contrasto con la normativa;
- mentre solamente per le gestioni affidate a società quotate (come Hera) sono previste due tappe ulteriori, il 30 giugno 2013 e il 2015, come termini entro i quali ridurre la partecipazione pubblica, altrimenti anche gli affidamenti attualmente in essere nei loro confronti cesseranno e dovranno essere messi a gara.

Nel frattempo una norma specifica, contenuta nella Finanziaria del 2008, che scade quest'anno, prevede che gli enti analizzino ogni singola società e, motivatamente, ne verifichino l'“essenziale necessità” rispetto allo svolgimento delle attività istituzionali dell'ente. Dove la motivazione dovrà anche considerare il nuovo quadro delle possibilità che si sono appena delineate. D'altra parte è stato altresì chiarito che la motivazione deve fare riferimento al vantaggio specifico, quantificato e visto anche sulla base di un piano industriale, in termini di efficienza e di efficacia. Va annotato che sino ad ora gli enti hanno, in prevalenza, disapplicato questa normativa.

Naturalmente in queste note riassuntive sono stati trascurati molti particolari. Lo scopo è quello, anche attraverso un sereno dibattito che dovrebbe aprirsi fra le forze sociali, di sensibilizzare tutti su questa grande opportunità, quella di discutere delle possibili soluzioni nella direzione voluta dal legislatore e non, al contrario, facendo leva sulla nota carenza del sistema dei controlli, di cercare il modo per disapplicare la normativa che si è richiamata. Si vorrebbe, pertanto, indurre tutti a ragionare su come meglio utilizzare questa grande opportunità per dare ad essa attuazione, nella direzione, in ogni decisione, di ricercare i modi per produrre servizi che presentino tariffe sempre più basse e una qualità sempre più alta, ogni volta da dimostrare nelle diverse soluzioni adottate.

Per i servizi a rilevanza economica, che sono poi i principali, in aggiunta, l'attenzione dovrà essere trasferita alla realizzazione, la più rapida possibile, delle gare, alla corretta stesura dei contratti di servizio (che segnano gli obblighi cui sono tenute le imprese che vincono la gara), alla capacità degli enti di controllare il tutto, conformemente alla loro natura, che deve imporsi, di “soggetto regolatore” che cura gli interessi della comunità locale.

Si deve, infine, ricordare il recentissimo decreto legge Tremonti, che comporterà, se definitivamente approvato, un'accelerazione di questo processo di riconsiderazione delle partecipazioni per molti comuni. Gli enti, infatti, con meno di 30.000 abitanti ed anche quelli fra 30.000 e 50.000 (per i quali è prevista un'unica deroga) dovranno cedere o liquidare tutte le loro partecipazioni entro quest'anno; salvo quelle relative a società costituite per la gestione associata di servizi fra più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti. Dunque una spinta alla razionalizzazione, attraverso la ricerca di una dimensione economica soddisfacente per l'eventuale gestione associata dei servizi (laddove la stessa si configuri come possibile secondo quanto si è già osservato) ed una spinta altresì a "fare cassa", cedendo (o liquidando) tutto ciò che non è strettamente necessario, o non è conveniente.

giuseppe.farneti@unibo.it