



Riforma dei servizi pubblici locali: i nodi da risolvere

di Stefano Pozzoli, Università di Napoli Parthenope

Le società partecipate dagli Enti locali: dubbi e perplessità alla luce di un'analisi tecnica dei più recenti provvedimenti normativi.

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.

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

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.

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.

Un altro elemento su cui riflettere è che l'individuazione di un partner industriale privato per una azienda di dimensione comunale o provinciale, al contrario, può rappresentare un serio ostacolo ad un processo concertato di ampliamento su base territoriale, perché 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 nell'affidamento del servizio idrico, testimoniano le difficoltà che possono nascere da alcune fughe in avanti, che perdono 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 spossamento sostanziale della governance da parte del comune ed anche all'insorgere di un conflitto di interesse 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 – come abbiamo già accennato - 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.

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, la quotazione in borsa (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 di 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 trat-

*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**.*