

La privatizzazione dei servizi pubblici locali

otta - 05/10/2009 [social and political notes]



Il 9 settembre scorso il Consiglio dei Ministri ha approvato l'ennesima riforma dei

servizi pubblici locali. L'intervento precedente risaliva a poco più di un anno fa quando, all'inizio di agosto del 2008, all'ultimo minuto, era stato inserito nella manovra anticrisi del ministro Tremonti l'art. 23 bis con il quale si intendeva riprendere il percorso di privatizzazione.

Il nuovo intervento viene ora a modificare alcuni commi dell'art. 23 bis della legge 133 del 2008 che si sono rivelati di incerta applicazione al punto che, nonostante la forte volontà politica espressa dal Governo, il ministro per gli Affari regionali non era riuscito ad emanare il regolamento attuativo nel termine di centottanta giorni fissato dalla norma.

L'art. 15 del decreto legge varato il 9 settembre, da un lato, torna a ribadire che i servizi pubblici locali dovranno essere affidati al mercato – salvo casi del tutto eccezionali nei quali si potrà ancora procedere ad affidamenti diretti a società a capitale pubblico –, dall'altro, stabilisce dettagliatamente le modalità di cessazione delle vecchie gestioni di servizi pubblici locali affidate senza gara. E ciò con l'intento di disciplinare, in modo puntuale, la fine di tutte le gestioni pubbliche le cui radici storiche risalgono alla prima legge sui servizi municipalizzati voluta da Giolitti all'inizio del Novecento.

In più il decreto torna a proporre, come ordinaria modalità di affidamento dei servizi, anche quello a società mista pubblico/privata che in Italia ha dato pessima prova di sé e che, anche per questo, era stato almeno temporaneamente accantonato dal provvedimento del 2008[1].

La nuova riforma dovrebbe costituire, nelle intenzioni del Governo, il completamento del processo di liberalizzazione e privatizzazione iniziato negli anni Novanta attraverso l'introduzione dei principi del libero mercato nel settore dei servizi pubblici locali dove ancora sopravvivono residui gestioni giuspubblicistiche.

È del tutto evidente che ad essere penalizzate dalla riforma saranno soprattutto le regioni del Sud dove il processo di esternalizzazione 'forzata' dei servizi pubblici di interesse generale – imposto agli enti locali dalle leggi Bassanini e completato dal secondo governo Berlusconi con l'art. 35 della finanziaria per il 2002 – era stato realizzato con maggiore lentezza nel corso degli anni Novanta mentre si era del tutto bloccato negli ultimi tempi. Ciò è avvenuto a causa della debolezza finanziaria delle imprese pubbliche venute fuori dalla trasformazione delle ex aziende speciali che nel Sud non sono certo un modello di efficienza e di economicità. Ma la differenza tra Nord e Sud è stata determinata soprattutto dal fatto che sulle amministrazioni pubbliche del Mezzogiorno grava l'ulteriore difficoltà di dover assicurare servizi essenziali in un territorio ancora afflitto da complessi problemi sociali e in grave ritardo nello sviluppo economico.

Così se nel resto del Paese le ex municipalizzate, trasformate dapprima in aziende speciali e poi in società per azioni, sono diventate moderne multiutility che producono utili per i Comuni proprietari; nel Sud, al contrario, le s.p.a. pubbliche continuano a dover affrontare notevoli problemi di efficienza e di economicità e, invece di produrre utili, finiscono per assorbire costantemente nuove risorse finanziarie pubbliche.

Da un punto di vista più generale si può senz'altro affermare che la crisi economica più grave dopo quella del '29, mentre ha sconvolto le politiche liberiste imperanti costringendo gli Stati ad intervenire in modo massiccio per il salvataggio delle banche e delle grandi industrie, non ha cambiato di una virgola le strategie del Governo italiano sulla privatizzazione dei servizi pubblici locali. D'altra parte l'esecutivo di centrodestra non fa che continuare sulla strada già intrapresa dal centrosinistra imponendo in

modo del tutto artificioso la liberalizzazione del mercato dei servizi pubblici locali che è costituito, nella maggior parte dei casi, da monopoli naturali[2].

Il Governo, inoltre, sembra deciso a proseguire la battaglia tutta ideologica contro il cosiddetto «socialismo municipale». Tale locuzione, mentre nella sua originaria accezione indicava la necessità che i Comuni e in generale gli enti pubblici locali facessero gravare sui propri bilanci le spese per assicurare servizi essenziali che il mercato non era in grado di fornire, viene oggi utilizzata per indicare la tendenza degli enti pubblici locali a mantenere la proprietà delle società per azioni venute fuori dalla trasformazione delle ex municipalizzate. Così se i Comuni ricavano utili, in forma di dividendi azionari, dall'attività delle loro aziende che forniscono servizi pubblici in regime di monopolio naturale e li utilizzano per le spese delle comunità locali, ciò assume una accezione del tutto negativa alla luce dei principi del liberismo economico. Tanto che i vertici di Confindustria hanno più volte sollecitato la fine di questo moderno «socialismo municipale» con un ragionamento che si può così riassumere: se la gestione dei servizi pubblici locali produce profitti, questi non possono essere appannaggio esclusivo delle casse dei Comuni proprietari ma devono essere lasciati al mercato.

L'accordo raggiunto in Consiglio dei ministri tra Calderoli e Fitto sulla riforma dei servizi pubblici locali, tuttavia, non sembra rimuovere del tutto le ultime sacche di «socialismo municipale» dal momento che tende a stabilire un compromesso in base al quale le grandi multiutility del Nord e del Centro quotate in borsa potranno conservare le gestioni loro affidate senza gara e mantenere la possibilità di acquisire la gestione di servizi pubblici locali al di fuori dei loro ambiti territoriali, a patto che i Comuni proprietari compiano il «sacrificio» di ridurre al 30 per cento la propria quota di controllo. Gli enti pubblici locali che vorranno conservare il controllo sulle loro società dovranno cedere le quote eccedenti «attraverso procedure ad evidenza pubblica ovvero forme di collocamento privato presso investitori qualificati e operatori industriali» entro il 31 dicembre 2012. Se scontro politico ci sarà al momento della conversione del decreto dipenderà, soprattutto, dalle forze che i Comuni del Centro-Nord riusciranno a mettere in campo per difendere le proprie prerogative. D'altro canto è chiaro che le ex municipalizzate del Centro-Nord pur essendo ormai divenute colossi industriali operanti sui mercati internazionali, fondano pur sempre la loro solidità finanziaria sui flussi di cassa derivanti proprio dalla gestione di servizi pubblici locali nei loro ambiti territoriali originari ottenuta quasi sempre senza gara in forza di un affidamento diretto da parte degli enti pubblici proprietari. Pertanto, paradossalmente, mentre nel Centro-Nord più ricco le s.p.a. a controllo pubblico, nella maggior parte dei casi, potranno mantenere ancora le gestioni cosiddette in house fino alla loro scadenza naturale – con buona pace del libero mercato e con la prospettiva di partecipare successivamente alle prime gare per la gestione del servizio originariamente gestito –, nel Sud non resterà altro che la gara pubblica, il ricorso a società miste ovvero il tardivo ricorso alla gestione in house. Tra l'altro l'accesso a quest'ultima modalità di gestione è stato reso ancor più arduo dalla necessità del parere preventivo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato[3].

Quel che è certo è che quest'ulteriore spinta verso la privatizzazione non porterà alcun vantaggio per le bollette delle famiglie italiane, come è peraltro ampiamente dimostrato dal fallimento delle privatizzazioni dei grandi servizi pubblici di livello nazionale, e finirà per penalizzare ulteriormente le regioni del Mezzogiorno destinate a diventare mercati di conquista per le imprese pubbliche e private del resto del Paese e per le multinazionali del settore.

[1] L'occasione per riproporre la formula della società mista è stata presumibilmente fornita dalla Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI) [2008/C 91/02 – Gazzetta ufficiale C 91 del 12.4.2008]. Il Legislatore italiano sancendo la necessità di una gara che abbia come «oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio» e una partecipazione minima del privato non inferiore al 40 per cento sembra, infatti, volersi orientare verso forme di partenariato pubblico privato istituzionalizzato in cui il socio privato deve essere necessariamente un partner industriale dal momento che il semplice conferimento di capitali non sarebbe sufficiente a costituire un PPPI. [2] L'ex ministro per gli Affari regionali del governo Prodi, Linda Lanzillotta, in diverse interviste e dichiarazioni pubbliche ha sempre ribadito che l'obiettivo del suo governo non era quello di privatizzare ma

di introdurre nel mercato dei servizi «elementi di concorrenza che determinino efficienza e qualità. Tante società pubbliche hanno partecipato a gare, a volte le hanno anche vinte. Il punto è applicare il meccanismo della concorrenza anche nei monopoli naturali: energia, trasporto, rifiuti. Far emergere il gestore più efficiente, in modo che i comuni responsabili di garantire i servizi ai cittadini si occupino anzitutto di definire e monitorare lo standard più adeguato al servizio» (intervista a «La Stampa», 7 novembre 2006). [3] A giudizio di chi scrive anche nella nuova versione il parere dell'Antitrust continua ad avere la natura di parere non vincolante.