

# GLI ENTI LOCALI – ANALISI E PROPOSTE PER UNA RIFORMA RADICALE

di Valerio Federico e Andrea Granata (aprile 2012)

I Radicali propongono da anni gli Stati Uniti d'Europa, una cessione di funzioni e competenze verso l'alto, dallo Stato nazionale all'Unione Europea per un'Europa politica forte. Il presente lavoro è un tentativo di delineare una **proposta politica che consideri i rapporti tra cittadini, Stato centrale e i livelli di governo più bassi, le Regioni e gli Enti locali.**

Le proposte si collocano nell'ambito di un'impostazione generale che considera necessario per questo Paese perseguire **una politica di progressiva separazione tra politica ed economia e tra settore pubblico e privato nell'ottica di restituire al governo della politica il suo originale ruolo regolatorio e di controllo** e, al tempo stesso, **restituire ai cittadini spazi di libertà e merito.** In particolare si ritiene imprescindibile la **rimozione dei numerosi conflitti d'interesse** che caratterizzano ancora oggi i rapporti tra politica, industria, banche e sistema finanziario al fine di rendere più vigorosa ed efficiente la dinamica concorrenziale e ridare fiato ed energia al nostro sistema industriale<sup>1</sup>. Gli innumerevoli recenti casi di corruzione<sup>2</sup> e ruberie o di sprechi e inefficienze si sono manifestati in gran parte dove politica ed economia si mischiano a danno della libera concorrenza e in ultima analisi della collettività. Le riforme della Pubblica Amministrazione passano dal **riconoscimento del mercato e della concorrenza quali strumenti capaci di attendere a una funzione sociale.** La concorrenza va considerata dunque un bene pubblico.

Inoltre, l'obiettivo di ridurre la deleteria intermediazione partitocratica in economia non può che prevedere una riduzione della pressione fiscale complessiva - accompagnata da una riduzione della spesa pubblica - che accresca la ricchezza nelle tasche del singolo cittadino e la sua libertà di spendere i soldi in ambiti imprenditoriali non più inquinati dalla partitocrazia.

Altro obiettivo delle proposte nel loro complesso è di **accrescere ruolo e peso decisionale dei cittadini nella gestione della Cosa pubblica.**

Si propone dunque di discutere dell'ipotesi di:

1. Liberalizzare i mercati dove i soggetti privati possono garantire un servizio pubblico in un contesto concorrenziale, privatizzare le società partecipate dagli Enti locali o dalle Regioni che operano od opereranno in regimi di concorrenza o privatizzare anche solo la parte del servizio già liberalizzato (es. la vendita di energia). Gran parte delle migliaia di società partecipate dagli Enti locali sono o rischiano di essere uno strumento partitocratico di clientelismo, corruzione e indebita ricerca di consenso

*Le Associazioni Radicali territoriali potrebbero nella loro area di riferimento identificare tutte le società controllate dagli Enti locali e dalle Regioni che operano in mercati concorrenziali proponendone la cessione, così come per le parti di servizi già liberalizzati. Potrebbero altresì segnalare tra queste le società indebitate. La raccolta di queste informazioni sarebbe finalizzata anche alla redazione di un documento complessivo su base nazionale*

2. Regolare le società miste pubblico-privato in modo che in tempi prestabiliti si arrivi alla privatizzazione completa, inquadrarle dunque come uno strumento straordinario di passaggio verso la cessione completa delle quote pubbliche

*Le Associazioni Radicali territoriali potrebbero nella loro area di riferimento identificare tutte le società controllate dagli Enti locali e dalle Regioni verificando quante di queste sono state interessate da fenomeni di corruzione e in generale da pratiche illegali. Separare in questa ricerca le società miste dalle altre. I dati dovrebbero essere poi aggregati a livello nazionale.*

<sup>1</sup> Si veda "Caso Italia" e *capitalismo italiano*, di Daniele Bertolini (Marzo 2010), in collaborazione con Alessandro Massari e Valerio Federico.

<http://www.radicali.it/sites/default/files/Riformare%20il%20Capitalismo%20Italiano%20Inquinato%20%281%29.pdf>

<sup>2</sup> secondo la Corte dei Conti la corruzione costa all'Italia 60 miliardi di Euro l'anno (febbraio 2012)

*Di tutte queste società dovrebbero essere rilevati anche i conflitti d'interesse più evidenti. (contemporanee presenze in ruoli apicali in società a controllo pubblico e in banche e/o fondazioni bancarie)*

3. Promuovere l'uscita dei Partiti dalle Banche e dalle imprese<sup>3</sup> vietando alle fondazioni bancarie, controllate di fatto dai Partiti insieme ad ecclesiastici, di detenere quote azionarie di banche - e di qualunque società - determinando maggiore concorrenza nel settore

*Le Associazioni territoriali Radicali potrebbero verificare eventuali potenziali conflitti d'interesse tra i Rappresentanti degli Enti Locali nelle Fondazioni bancarie: ruoli che contemporaneamente queste persone rivestono in imprese pubbliche o private*

4. Prevedere per le società che forniscono servizi essenziali forme di azionariato popolare, dando priorità nell'acquisto di quote ai cittadini residenti nel territorio dove operano queste società
5. Rafforzare strumenti locali di democrazia diretta dove la volontà espressa dalla maggioranza dei cittadini sia cogente. Sostenere l'introduzione, per tutti i livelli istituzionali, dei referendum deliberativi di iniziativa popolare senza quorum, con i quali i cittadini rafforzerebbero il loro ruolo decisionale e di controllo. Le forme di referendum attualmente concesse dal nostro ordinamento - quello abrogativo, quello consultivo e quello propositivo con il quorum del 50% + 1 per la validità del risultato - assicurano l'ultima parola comunque agli eletti
6. Controllare l'effettiva applicazione dei contratti di servizio in materia di servizio idrico integrato attraverso istanza di accesso agli atti

*La legge sull'informazione ambientale (Dlgs.n.195/05) consente in maniera agevole e senza necessità di un interesse concreto da parte del richiedente, di accedere ad informazioni relative all'ambiente. In particolare le Associazioni territoriali Radicali potrebbero rivolgere un'istanza di accesso alle aziende che gestiscono il servizio idrico integrato.*

*L'informazione richiesta con l'istanza di accesso dovrebbe essere relativa agli indici di dispersione della rete idrica per uno o più anni.*

*La Legge n.36 del 1994 meglio conosciuta come legge Galli, in particolare prevede che il rapporto tra gli enti locali e il soggetto gestore sia disciplinato da apposite convenzioni. La lettera F) dell'articolo 11 indica tra le materie di questi accordi "il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza anche con riferimento alla manutenzione degli impianti", la successiva lettera L) segnala "le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile".*

*Lo scopo di questa iniziativa è quello di far emergere (1) la mancanza di controlli da parte degli Enti locali circa l'esecuzione del contratto di servizio chiedendo la revoca degli affidamenti (2) eventuali responsabilità amministrative e/o contabili da parte di chi avrebbe dovuto controllare e non lo ha fatto (3) l'incuria sugli impianti e sull'ambiente rappresentata dall'elevata dispersione di acqua*

7. Attivare una serie di misure di trasparenza volte a responsabilizzare l'amministratore locale nei confronti dei cittadini, a partire dal rendere obbligatorio il ricorso al bilancio consolidato per gli Enti locali

*Le Associazioni potrebbero mobilitarsi presso Comuni, Province e Regioni chiedendo per questi Enti l'adozione della contabilità in forma consolidata.*

*I bilanci degli Enti locali non consentono una lettura del reale impatto finanziario che hanno le partecipazioni societarie (aziende in house o società miste).*

*L'adozione del bilancio consolidato, rendendo immediatamente visibili i risultati della gestione delle società che gestiscono i servizi pubblici, introdurrebbe un elemento di trasparenza e controllo assai incisivo sul fenomeno delle partecipazioni societarie che al contrario oggi,*

---

<sup>3</sup> Per approfondire i motivi per i quali è auspicabile separare la politica e i Partiti dalle Banche si veda l'articolo di V.Federico sull'argomento pubblicato da Notizie Radicali <http://notizie.radicali.it/articolo/2012-03-09/editoriale/le-fondazioni-bancarie-perch-centrale-separare-la-politica-e-i-partit> )

*essendo queste sottratte ai vincoli del patto di stabilità, rappresentano l'ultima riserva partitocratica.*

*Le Associazioni potrebbero chiedere che su tutti i documenti (fatture, scontrini) emessi dalle società che forniscono servizi pubblici sia presente una dicitura che dia conto della percentuale del costo del servizio che è stata coperta mediante la tariffa e di quella (eventualmente) coperta con la fiscalità generale.*

*L'indicazione delle percentuali dovrebbe essere relativa sia al bilancio dell'anno precedente sia a quello preventivo.*

*In merito allo smaltimento dei rifiuti la modalità descritta potrebbe essere replicata chiedendo la pubblicazione delle percentuali di raccolta differenziata.*

8. Limitare l'azione di società pubbliche controllate dagli Enti locali ai territori di riferimento impedendo che alcuni cittadini siano "azionisti" di società che operano in altri territori<sup>4</sup>. Le attività di alcune imprese controllate dai Comuni interessano cittadini residenti al di fuori del confine della comunità di riferimento dei Comuni stessi e degli elettori che hanno determinato con le loro scelte la governance di queste imprese. Un effetto è quello che molti cittadini italiani usufruiscono di servizi forniti da imprese la cui politica è determinata dalle scelte elettorali di altri cittadini. Alle fattispecie conosciute - servizi forniti da privati, servizi forniti da privati finanziati dalle Istituzioni scelte con il proprio voto o servizi forniti da imprese pubbliche di Istituzioni votate - si è aggiunto il servizio pubblico fornito da imprese guidate dal voto di altri cittadini (sorta di discriminazione tra cittadini, azionisti o non azionisti, a seconda della residenza). Inoltre un Comune vede ad esempio la propria politica energetica in mano ad un'impresa controllata da cittadini residenti in altri Comuni. Non è certo auspicabile, né possibile, che ogni Comune abbia la propria municipalizzata. Quello che è auspicabile è che i servizi che non si possono garantire in regime di concorrenza (gli altri vanno privatizzati) siano garantiti o da imprese partecipate dallo Stato centrale, investendo di responsabilità tutti i cittadini italiani "azionisti", o dagli Enti locali solo sui propri territori<sup>5</sup>
9. Rilanciare misure che garantiscano una maggiore autonomia tributaria a livello locale, compensate da una contestuale riduzione dei tributi imposti dallo Stato centrale, prevedendo per i Comuni un'imposta sui patrimoni propria - seppur derivata da legge statale o regionale - ed esclusiva, in modo che il Comune possa gestire direttamente e liberamente una parte dei soldi raccolti dai propri residenti<sup>6</sup>. La demagogica scelta del Governo Berlusconi di abolire l'ICI sulla prima casa - decisione "pagata" dal Paese con una eccessiva pressione fiscale sul lavoro - è stata incongruente con i fondamenti di un serio federalismo fiscale. La scelta di Monti di introdurre l'IMU sarebbe condivisibile solo nella prospettiva di un affidamento totale di questo tributo ai Comuni, con un tetto massimo. L'opportunità che venga ceduta autonomia tributaria ai Comuni è comunque questione vasta per la quale andranno accuratamente considerate le varie implicazioni - costi, complessità del sistema tributario etc. - ma sembra una strada inevitabile per responsabilizzare le amministrazioni locali nei confronti dei cittadini residenti.

## **Cenni storici**

Alla fine degli anni 80' l'Italia era uno dei Paesi più centralizzati, i Comuni venivano finanziati all'80% da trasferimenti dallo Stato, le Regioni per il 97%. Gli Enti locali avevano responsabilità dal punto di vista della spesa ma nessuna responsabilità sulla finanza locale che ha finito dunque per sfuggire al controllo: "spendo liberamente, tanto paga lo Stato, non io". Un sistema incentivante a sovraspendere insomma. Nel 1992 e nel 1993 iniziava il processo di decentramento con l'introduzione dell'ICI, principale tributo comunale che aiutava a risanare le finanze locali, e passava

---

<sup>4</sup> La limitazione non potrebbe che avvenire per via politica con la scelta o di privatizzare o la dove non è possibile di restituire le quote azionarie ai Ministeri

<sup>5</sup> A titolo di esempio il gruppo ACEA, controllata al 51% dal Comune di Roma, controlla società che operano in Lombardia, Umbria, Toscana, Puglia e Campania e la sua controllata ACEA Energia vende elettricità e gas a 100 mila clienti al di fuori di Roma. A2A, controllata al 55% dai comuni di Milano e Brescia, ha nel suo gruppo società che operano in Abruzzo, Piemonte, Campania, Sicilia e Trentino Alto Adige. HERA, qualche anno fa ha acquistato l'inceneritore di Teverola in provincia di Caserta.

<sup>6</sup> da guardare con favore anche misure che prevedano una nuova imposta locale sui servizi offerti all'abitazione

l'elezione diretta dei sindaci che li responsabilizzava dando loro un maggior potere contrattuale nei confronti della politica nazionale. Nel '97 veniva introdotta l'IRAP (Imposta Regionale sulle Attività Produttive) che dotava le Regioni di un proprio tributo. Nel '97 - '99 con le Leggi Bassanini si avviava un processo di decentramento amministrativo con la cessione di nuove funzioni e competenze agli Enti locali. Da un sistema centralizzato e deresponsabilizzante si è dunque fatto qualche passo nella direzione di un timido decentramento.

La riforma del titolo V della Costituzione veniva approvata nel 2001 e poi confermata con un referendum nello stesso anno. La riforma potenzialmente significativa - poiché introduceva il rivoluzionario principio che prevedeva la definizione delle funzioni dello Stato lasciando di conseguenza tutte quelle non specificate agli Enti locali e alle Regioni o alla legislazione concorrente - finiva per non avere seguito negli anni successivi con il Governo di Centro-destra comprendente la Lega, Centro-destra che del resto non l'aveva votata. Nel 2008 l'ICI sulla prima casa veniva tolta riducendo di nuovo lo spazio di manovra dei Comuni, che non possono tassare i propri residenti, e compensandola con un aumento della tassazione sui redditi da lavoro e i redditi a fattori produttivi - tassazione aumentata peraltro anche dal centrosinistra - a danno della competitività del Paese. Nel maggio 2009 veniva approvata la legge delega Calderoli sul federalismo fiscale che tentava di interpretare e attuare la riforma del Titolo V. La legge delega non prevedeva devoluzione di spesa - soldi agli Enti locali da gestire autonomamente - ma si trattava essenzialmente di un tentativo di rimettere ordine nei rapporti tra enti locali e stato centrale visti i conflitti di competenza nati dalla riforma del 2001. Alcuni elementi della riforma sono condivisibili quali quello che prevede che i quattro quinti dei fabbisogni finanziari di Regioni ed enti locali debbano essere fissati in base ai costi che un'amministrazione efficiente normalmente sostiene nel fornire le prestazioni, i cosiddetti costi standard. Certo, quello che conta sarà a che livelli verranno fissati questi costi. In termini di autonomia tributaria per gli Enti locali ci sono solo affermazioni d'impegno generiche.

In merito alle imprese degli Enti locali la legge finanziaria del 2002, in un'ottica di esternalizzazione dei servizi pubblici locali, ha sancito la fine delle aziende municipalizzate, la cui gestione dei servizi era stata in precedenza e a più riprese oggetto di censure comunitarie ritenendola incompatibile con i principi in materia concorrenza.

In una prospettiva di compiuta liberalizzazione dei servizi pubblici locali che ancora non si è realizzata si è data vita alle aziende speciali, *in house* o miste pubblico-private, ovvero società formalmente private ma sostanzialmente ancora nelle mani degli enti locali.

## **Tendenze in corso**

Vi sono due principali tendenze consequenziali che stanno determinando la capacità di iniziativa politica degli Enti locali italiani: (1) i trasferimenti dallo Stato centrale verso gli Enti locali, a seguito delle decisioni degli ultimi governi Berlusconi e Monti, sono in costante diminuzione, (2) gli Enti locali, in cerca di entrate, stanno di conseguenza aumentando tasse e tariffe, cercando di cedere quote di aziende partecipate o di fare cassa attraverso un uso 'allegro' dei "piani attuativi o degli atti equivalenti del Piano Regolatore Generale"<sup>7</sup>. Gli Enti locali stanno inoltre, e questo è un effetto virtuoso, rivedendo e tagliando le spese, la cosiddetta *spending review*. Infine i Comuni stanno premendo sul Governo Monti per rivedere la legge ordinaria sul patto di stabilità che impedisce di spendere soldi in cassa o di indebitarsi e quindi, nei casi virtuosi, di investire per tentare di ripianare i deficit strutturali (bilanci dove le uscite correnti superano le entrate correnti), in altri casi, di sprecare denari per alimentare clientele.

Il patto di stabilità è uno strumento che l'Italia insieme ad altri Paesi europei ha adottato per coinvolgere Regioni ed Enti locali nelle politiche di riduzione del debito pubblico nazionale.

Con il Patto di Stabilità lo Stato, attraverso strumenti di coordinamento finanziario - allo scopo di rispettare gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica assunti insieme ad altri Stati dell'Unione Europea - impone a Regioni ed Enti locali una serie di vincoli di natura contabile, che tuttavia inevitabilmente pongono un problema di autonomia per Regioni ed Enti locali.

Il Patto di Stabilità, nonostante la parola Patto prefiguri un accordo tra Stato ed autonomie locali, in realtà è sempre più uno strumento con il quale in nome di logiche di risanamento della finanza pubblica si assiste ad una sostanziale erosione dei poteri di Regioni ed Enti Locali.

---

<sup>7</sup> Proprio per porre un freno a questo uso del territorio, ai Comuni, con un recentissima modifica introdotta nel T.U. dell'Edilizia (2° comma bis dell'art.16), è stata sottratta la possibilità di incassare somme di denaro per gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria derivanti da lottizzazioni o piani attuativi, dovendo "accontentarsi" di riscuotere tali oneri solo attraverso la realizzazione delle opere di urbanizzazione

Il punto dolente del Patto di Stabilità è che questo non si limita a fissare degli obiettivi di bilancio per Regioni ed Enti Locali, ma pretende anche di indicare come questi risultati dovranno essere raggiunti.

Il risultato pratico è quello di assistere a situazioni paradossali in cui a Comuni virtuosi e con disponibilità di cassa è impedito di pagare lavori già appaltati o di procedere ad assunzioni di personale a causa del blocco delle stesche previste nel Patto.

In definitiva, per quanto si possa avere un giudizio pesantemente critico sulla politica locale ed i suoi meccanismi di spesa, quasi sempre funzionali a gestioni clientelari della cosa pubblica, si deve constatare che il meccanismo del Patto di Stabilità finisce con lo svuotare Regioni ed Enti locali delle proprie competenze limitandone fortemente le funzioni. Questi Enti, al contrario, ove ben amministrati potrebbero avere un notevole impatto sulla crescita della propria comunità.

Il PdS è quindi una cura peggiore della malattia che rischia, nell'ottica del contenimento delle spese, di mandare in necrosi le autonomie locali. In passato sono stati sollevati dubbi sulla sua costituzionalità in relazione alla sua irragionevole severità verso l'autonomia finanziaria ed al mancato coinvolgimento degli enti locali.

Una pronuncia del 2004 della Corte Costituzionale ha ritenuto legittimo il Patto di Stabilità Nazionale, in relazione alla riforma del titolo V della Costituzione. Nel merito, la Corte Costituzionale, pur valutando eccessivamente severi i vincoli imposti, li ha "giustificati" solo a causa della natura "transitoria" e di "emergenza" della normativa.

All'opposto di quanto sta accadendo nel nostro Paese, in Germania, in Francia e in Spagna ci sono stati incrementi notevoli, nell'attuale periodo di crisi, di trasferimenti dallo Stato centrale agli enti locali<sup>8</sup>, enti la cui politica viene vista come strumento fondamentale di rilancio dell'economia. In Italia, invece, si sconta l'inaffidabilità degli enti locali che spesso si sono dimostrati fonti di spreco di denaro pubblico e che il Governo Monti ha individuato come il ventre molle della politica nostrana.

I Comuni, vista la diminuzione dei trasferimenti statali rafforzeranno l'IMU per tenersi una quota per se (aliquota maggiorata), alzeranno l'addizionale IRPEF<sup>9</sup> e, magari, le tasse sullo smaltimento dei rifiuti e sull'occupazione del suolo pubblico e infine aumenteranno le tariffe (quelle legate al trasporto pubblico in molti Comuni, ai rifiuti e all'acqua hanno già subito un aumento consistente negli ultimi anni). Un report dell'agenzia di rating Fitch prevede per il 2012 un rincaro tariffario medio del 20% per bus e metropolitane. Infine va ricordato che l'addizionale IRPEF regionale è già stata aumentata dall'inizio dell'anno dello 0,33%.

## **Inversione di tendenza?**

Il processo di modernizzazione del Paese si dovrebbe compiere anche attraverso le più volte invocate liberalizzazioni e privatizzazioni, riforme finalizzate ad accrescere l'efficienza e l'economicità dei servizi grazie all'edificazione di aree di concorrenza. Gli ostacoli maggiori sulla strada di queste riforme, oltre alle resistenze delle categorie coinvolte intente a difendere alcuni privilegi, consistono in una complessiva inadeguatezza della macchina amministrativa italiana, per decenni asservita a logiche partitocratiche e in una sostanziale impermeabilità alla cultura liberale da parte delle classi dirigenti.

L'unica possibilità rimasta agli Enti locali di evitare un default politico-finanziario potrebbe essere, auspicabilmente, la "scoperta" dello strumento della concorrenza, della libertà economica nella gestione dei servizi pubblici.

La necessità di assicurare gli standard minimi dei servizi pubblici universali, insieme a risorse sempre minori, costringerà gli Enti locali a rendere effettiva la distinzione tra controllo e gestione imponendo, nei fatti, di limitare al primo l'apporto della sfera pubblica.

La politica dovrà necessariamente garantire efficienza, efficacia, economicità e universalità dei servizi facendo ricorso al mercato e alla concorrenza e progettando il servizio pubblico ponendo regole al gestore e nello stesso tempo assicurandogli la persistenza del vantaggio economico.

Si tratta di **rilanciare la proposta Radicale (Beltrandi) di inserire il riferimento al principio di concorrenza nell'art.41 della Costituzione**. Articolo ambiguo nella sua formulazione vista la complessità tecnica di un'operazione interpretativa volta a conciliare il principio della libertà

---

<sup>8</sup> Oltre ad incrementare i trasferimenti di risorse questi Paesi hanno ulteriormente semplificato le procedure degli appalti pubblici, in passato già meno farraginose di quelle italiane

<sup>9</sup> possibilità restituita loro nel luglio 2011 dal Governo (DL n°138)

economica sancito nel primo comma con la clausola dell'utilità sociale stabilita nel secondo e nel terzo<sup>10</sup>. In realtà solo attraverso una lettura liberale dell'art.41 sarebbe possibile **affermare l'equilibrio tra universalità dei servizi pubblici e diritti sociali da una parte e libertà economica dall'altro**.

La concorrenza va riconosciuta come "bene costituzionale" e intesa come strumento con il quale lo Stato riuscirebbe ad assicurare servizi efficienti ai cittadini.

## **NO all'ente locale imprenditore, SI' all'autonomia tributaria**

L'iter del cosiddetto federalismo fiscale è fermo e all'orizzonte non vi sono misure che assicurino ai Comuni una reale autonomia impositiva, autonomia che deve essere concessa riducendo la pressione fiscale a livello centrale.

Nell'ottica federalista dell'applicazione del principio di sussidiarietà verticale – salendo di livello istituzionale si assumono solo i compiti che i livelli istituzionali più bassi, vicini ai cittadini, non possono assumersi – non si può non promuovere una forte autonomia tributaria per i Comuni che permetta loro, in chiave liberale, di rinunciare al ruolo improprio di imprenditore e attore finanziario che hanno progressivamente occupato. Una maggiore autonomia fiscale locale, accompagnata dalla necessaria trasparenza, si rivelerebbe un volano all'efficienza, anche perché si creerebbe concorrenza tra gli enti locali.

Un tributo esclusivamente comunale sul patrimonio immobiliare, anche di residenza dei cittadini (prima casa) appare come la principale soluzione per i problemi di finanza locale e la più coerente con la responsabilizzazione degli amministratori locali: "un tributo il cui presupposto si collega agli immobili e, attraverso di essi, al territorio, è quello su cui per definizione si dovrebbe fondare l'autonomia impositiva degli enti locali, assicurata dal titolo V della Costituzione, perché tale presupposto esprime un collegamento oggettivo di carattere stabile e duraturo con il territorio. D'altra parte, esso manifesta il collegamento tra i soggetti passivi e la fruizione dei servizi forniti dalle amministrazioni locali, il cui operato può essere giudicato mediante il voto, secondo il criterio della controllabilità sociale"<sup>11</sup>. Ai Comuni potrebbe essere lasciata di conseguenza anche la facoltà di graduare questo tributo a seconda del valore e della metratura dell'immobile.

L'Ente locale non è un'azienda, si deve occupare del bene comune della propria comunità di riferimento su mandato popolare e non della massimizzazione del profitto e del valore di una società come i soggetti privati, inoltre laddove politica ed economia e finanza si mischiano crescono i rischi di corruzione. Con l'esercizio del potere regolatorio lo Stato, le Regioni e gli Enti locali condizionano gli attori del mercato solo mediante regole con cui conseguire l'interesse pubblico, che è individuato proprio nell'equilibrata sintesi degli interessi dell'operatore economico e dell'utente o consumatore. Regole attraverso le quali garantire agli utenti l'universalità e l'efficienza del servizio.

Privatizzare una società pubblica generalmente riduce le interferenze politico-clientelari nella gestione, dalla nomina di amministratori "amici" alle procedure clientelari in merito ad assunzioni e scelte di fornitori a consulenze inutili e sprechi.

Il fenomeno delle esternalizzazioni "in house" o con società miste pubblico-privato dei servizi pubblici locali legato ad una rete infinita di società e di partecipazioni azionarie è oggi lo strumento privilegiato grazie al quale la partitocrazia continua ad esercitare il proprio debordante controllo e ad alimentare clientele.

I Partiti nominano i Consigli di Amministrazione delle imprese con criteri lottizzatori. Molte di queste imprese controllano altre società che a loro volta detengono altre partecipazioni.

L'Istituzione Comune assume dunque il ruolo di imprenditore, con la doppia funzione di regolatore/controllore e controllato, anche in mercati concorrenziali in competizione con imprese private.

Imprese pubbliche e imprese private difficilmente usufruiscono di pari condizioni di concorrenza per due ordini di motivi: 1) la proprietà pubblica dà normalmente, almeno in Italia, maggiori garanzie alle banche che le accordano crediti con maggiore facilità; 2) i Partiti sono indirettamente presenti

---

<sup>10</sup> 1° comma: "L'iniziativa economica privata è libera", 2° comma: "Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana", 3° comma: "La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali"

<sup>11</sup> SALVINI L., Federalismo fiscale e tassazione degli immobili, in Rassegna tributaria, n. 6/2010, pagg. 1607 e ss.

nelle banche attraverso le Fondazioni bancarie. E' dunque necessario limitare al massimo la presenza di imprese pubbliche in mercati concorrenziali.

Inoltre le imprese quotate controllate dagli enti locali ricevono contributi dagli enti locali stessi, dalle amministrazioni centrali e dall'Unione Europea. Questo accade in misura molto minore per le imprese private.

## **Le aziende speciali, in house e miste pubblico-privato**

La Corte dei Conti nella sua relazione del 2009 nella sezione dedicata agli enti locali offre un giudizio tranciante delle aziende speciali e soprattutto dell'utilizzo improprio che di queste viene fatto dalla politica: *"fatti salvi i casi di eccellenza qui non direttamente rilevati, l'esternalizzazione di servizi e di attività attraverso la costituzione o la partecipazione a organismi terzi rispetto all'ente spesso non risponde a ponderate esigenze di definizione di nuovi assetti organizzativi e gestionali né di revisione degli indirizzi strategici e degli obiettivi istituzionali. Talvolta essa costituisce solo una risposta spontanea e disorganica ad estemporanee necessità derivanti da criticità di bilancio e, soprattutto, da difficoltà nel rispetto degli obblighi comunitari in tema di finanza pubblica, necessità che niente hanno a che vedere con la creazione di nuovi modelli gestionali ispirati a criteri di efficacia, efficienza ed economicità, presi a riferimento del legislatore che con la finanziaria del 2002 aveva istituzionalizzato le esternalizzazioni dei servizi"*.

Queste società operano in settori economici i più disparati: energia, ambiente trasporti, rifiuti, engineering, cultura, sanità, ricerca, istruzione, finanza, informatica, edilizia, assistenza sociale, sport, ristorazione, mercati all'ingrosso e altri ancora.

La proliferazione di società, per lo più comunali, che operano in mercati potenzialmente concorrenziali non si spiega se non con la volontà politica di allargare l'area d'influenza pubblica sui mercati, inquinandoli, per disporre di maggiori risorse e postazioni ben retribuite per manager fidati, e in ultima analisi per ottenere consenso.

Le società denominate *in house* presentano, rispetto alla aziende municipalizzate che le hanno precedute fino alla legge finanziaria del 2002, una differenza sostanziale costituita da una personalità giuridica distinta rispetto al Comune o la Provincia per conto del quale gestiscono i servizi.

Un sostanziale imbroglio si sta perpetrando proprio attraverso lo strumento delle società *in house* solo formalmente di natura privatistica (S.p.a. o S.r.l.) ma sostanzialmente pubbliche - controllate al 100% dall'ente locale - che gestiscono alcuni servizi pubblici<sup>12</sup>.

Gli enti locali esercitano un controllo tecnicamente definito "analogo" perché considerato analogo al controllo che i Comuni esercitano sui propri organi "interni"(uffici, dipartimenti etc.). L'ente locale nomina e revoca gli amministratori di queste società e ne determina la strategia. I servizi vengono affidati a queste società senza il passaggio da gare per la scelta del gestore.

"L'identità" tra l'ente locale e la società *in house* subisce una singolare deroga, per usare un eufemismo, quando si tratta di gestione finanziaria, infatti gli Enti Locali sono sottoposti al Patto di Stabilità Nazionale al contrario delle Società *in house* che sono libere dai vincoli del patto come ha recentemente stabilito una Sentenza della Corte Costituzionale (Corte Cost. n.325/2010) con cui si è stabilito che la materia "in ordine alla disciplina dell'organizzazione dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" sia sottratta al legislatore nazionale in favore del legislatore regionale.

La conseguenza più immediata della sentenza è quella di offrire ai Comuni, cui il Patto di stabilità impedirebbe di fare assunzioni, di poter aggirare il divieto proprio con le loro società *in house*. La sentenza della Corte Costituzionale è dunque la Madre legittima di tutte le "Parentopoli" e in generale di assunzioni clientelari.

Vi sono poi le società a capitale misto pubblico-privato che sono fonte "naturale" di corruzione unendo nella stessa società il controllore che dovrebbe occuparsi del bene comune e il controllato che dovrebbe pensare solo a una gestione economicamente efficace. Non a caso la cultura amministrativa anglosassone giustamente non le considera un'opzione come ha ricordato il professor Marco Ponti, che aggiunge: *"se politicamente indispensabile, si possono fare al più società miste in una prima fase, ma con un rigido programma temporale di privatizzazione totale"*<sup>13</sup>

<sup>12</sup> lo statuto di queste società prevede che il capitale debba rimanere al 100% pubblico e che la maggior parte dell'attività sia svolta in favore dell'ente che le controlla

<sup>13</sup> [www.arcipelagomilano.it](http://www.arcipelagomilano.it)

Per gli enti locali "ingessati" dal patto di stabilità, le società che gestiscono i servizi pubblici locali, controllate dai partiti, che siano in house o miste, costituiscono una zona franca da vincoli di bilancio, circostanza che fa di queste società uno strumento privilegiato, per i partiti che le controllano, di acquisizione e mantenimento del consenso. Per tale ragione, negli ultimi anni si è assistito ad una proliferazione di queste forme societarie.

Quando queste imprese hanno forma di società per azioni garantiscono quando possibile dividendi all'Ente locale con il rischio che l'impresa stessa pur di garantire queste entrate all'Istituzione politica si indebiti eccessivamente - del resto sui bilanci dell'Ente locale non pesa il debito della società partecipata. Con i dividendi insomma si possono coprire disavanzi correnti tra entrate ed uscite che vengono allo scoperto quando i dividendi scarseggiano.

La stessa Corte dei Conti ben conscia della distinzione solo formale tra ente locale e società affidataria del servizio, *"mera distinzione formale della società affidataria rispetto all'ente costituente"*, auspicava per questi organismi l'estensione dei vincoli del patto di stabilità interno, *"poiché la società quale ente strumentale dell'ente locale, assume la veste sostanziale di ufficio interno dell'ente"*. La Corte Costituzionale però, come abbiamo visto, nella sentenza n. 325 del novembre 2010 ha provveduto a porre nel nulla le aspirazioni della Corte dei Conti ritenendo incostituzionale la norma che estendeva alle società partecipate il vincolo del patto di stabilità interno, identificando tale potestà regolamentare in capo alle Regioni.

### **Multiutilities: i giganti della politica locale**

Tra le controllate dai Comuni si evidenzia la presenza di veri e propri colossi dell'economia italiana, risultato di una tendenza a un gigantismo - inefficiente, politicizzato e oligopolista - in corso da anni, dovuta a fusioni, acquisizioni e crescita di fatturato in mercati poco o per nulla concorrenziali. Se per perseguire una maggiore competitività una politica di crescita grazie a fusioni e acquisizioni non è certo criticabile in generale, diversa è la situazione di questi gruppi a controllo pubblico che danno anche servizi in mercati potenzialmente concorrenziali, quali la vendita di energia.

A fine 2006, ben 230 imprese facevano capo a soli cinque gruppi quotati in Borsa<sup>14</sup>, gruppi diventati quattro nel 2008 con la costituzione della milanese-bresciana A2A (44 Società nel 2011). Le altre 3 sono ACEA (63 società nel 2010), HERA (44 società nel 2011) ed IRIDE. Quest'ultima nel 2010 si è fusa con ENIA dando vita a IREN.

Queste 4 grandi multiutilities - uno degli esempi più clamorosi di connivenza tra politica ed economia che operano nel settore dell'energia, hanno avuto un fatturato complessivo per l'esercizio 2010 di circa 14,5 miliardi di Euro con quasi 30 mila dipendenti.

Il ruolo dei principali Comuni italiani è ormai quello di azionista finanziario, vista la complessità della struttura societaria delle imprese controllate e le partecipazioni di straordinaria importanza che detengono.

Queste realtà sono attori economico-politici che operano anche in mercati potenzialmente concorrenziali. Infatti, se la produzione di gas ed energia elettrica sono attività "a maggior tutela", protette, la distribuzione è attività in parte "tutelata" e in parte liberalizzata e la vendita è in gran parte attività liberalizzata, in libera concorrenza, o così dovrebbe essere, gestita spesso attraverso società del Gruppo (ad es. ACEA Energia SpA, del gruppo ACEA, vende energia elettrica, gas e servizi energetici ai clienti finali).

Il rischio di operare contemporaneamente in mercati protetti e concorrenziali è, tra gli altri - come denunciato tramite alcuni procedimenti dell'Antitrust - quello di mettere in pratica politiche di "cartello" con le altre utilities pubbliche a danno delle imprese private, le quali possono occuparsi solo di vendita e non di produzione e distribuzione.

L'Antitrust ha chiuso nel settembre 2010 quattro istruttorie avviate nei confronti di A2A, ACEA e IREN - oltre che di Italgas (gruppo ENI) - per verificare possibili abusi di posizione dominante<sup>15</sup>. Le istruttorie si sono concluse con alcuni impegni presi dalle multiutilities, accolti dall'antitrust, che in un comunicato stampa affermava che le preoccupazioni sulla presenza di una effettiva libera concorrenza "nascevano dalla constatazione che la discriminazione nella qualità dei servizi forniti dai

<sup>14</sup> Le Società Controllate dai Maggiori Comuni Italiani: Attività, Performance E Governance - G.Barbaresco

<sup>15</sup> iniziativa seguita a una serie di segnalazioni inviate dalla società Sorigenia che denunciava un generalizzato atteggiamento ostativo e dilatorio, da parte di questi gruppi, nelle procedure necessarie per consentire il passaggio dei clienti alle società di vendita concorrenti. Sorigenia è controllata, attraverso CIR S.p.A., dalla famiglia De Benedetti, che ne detiene il 52% circa del capitale sociale attraverso Sorigenia Holding. Le rimanenti quote sono di proprietà di Verbund A.G., il maggior produttore e distributore di energia elettrica in Austria (44,8%), del management (2,2%) e del Monte dei Paschi di Siena S.p.A. (1,2%).



distributori alle società di vendita a seconda che queste appartenessero o meno al gruppo di riferimento (derivante in particolare dall'adozione di procedure inefficienti), accresceva il costo di competere dei venditori al dettaglio di energia elettrica e gas nuovi entranti". Anche la "rossa" HERA ha attuato pratiche simili rilevate dall'Autorità garante<sup>16</sup>.

Insomma, il mercato liberalizzato della vendita di gas ed elettricità, di fatto non si è rivelato essere un mercato effettivamente aperto alla concorrenza. Le politiche attuate da gruppi pubblici presenti sia nella distribuzione – mercato "protetto" – che nella vendita – mercato concorrenziale<sup>17</sup> aperto ai privati, sono state attuate a danno di nuovi competitor privati. Non è finita. A2A si sarebbe resa protagonista, secondo quanto denunciato dall'Antitrust, insieme agli altri soci di Edipower di "un'intesa restrittiva della concorrenza" per "tenere alto il prezzo dell'energia venduta in Sicilia"<sup>18</sup> e ACEA ha condizionato un numero imprecisato di gare d'appalto per la gestione di servizi idrici<sup>19</sup>.

La romana ACEA della quale il Comune di Roma sta cercando di vendere il 21% (ovviamente interessato il fondo pubblico Fsi di Cassa Depositi e Prestiti), mantenendone però il controllo, non ha distribuito il saldo sul dividendo 2011, ha un utile in calo e un indebitamento netto di 2,32 miliardi di Euro.

A2A - controllata a maggioranza dai Comuni di Milano e Brescia, guidata da uomini vicini a Comunione e Liberazione, come vicino al Movimento è il sindaco bresciano Adriano Paroli – ha chiuso il 2011 con una perdita di 420 milioni a causa, come riportato da Il Sole 24 Ore, del rosso 2011 di 66,5 milioni della società controllata del Montenegro Epcg e soprattutto della svalutazione da 630 milioni legata al riassetto di Edison. L'acquisizione definitiva di Edipower farà lievitare il debito finanziario netto a 5 miliardi di Euro.

Pur essendo molti i fattori che contribuiscono al prezzo finale, si può affermare che per i consumatori non ci sono stati vantaggi dalla nascita di queste grandi utilities pubbliche, le quali avrebbero dovuto calmierare le tariffe ma così non è andata. Il sistema dei giganti pubblici controllati dai Comuni non ha dato risultati favorevoli visto che i prezzi italiani dell'elettricità sono più alti di quelli medi dell'Europa dei 27<sup>20</sup>. Lo stesso accade per le tariffe sul gas. La qualità dei servizi inoltre non è migliorata. E non va dimenticato che il capitale di rischio delle utilities pubbliche viene dalle tariffe che i cittadini non possono certo non pagare. Peraltro, la politica tariffaria dei servizi energetici non è tra le leve delle municipalità, essendo determinata a livello nazionale, né lo è il monitoraggio della qualità che ricade sotto la responsabilità dell'Authority (i vertici delle authorities in Italia sono nominate dai Partiti). Eppure sono i Comuni che controllano le società, un'altra contraddizione di questo mercato protetto.

---

<sup>16</sup> 12 maggio 2009, avvio istruttoria antitrust "nei confronti della società HERA e delle società operative territoriali controllate Hera Bologna, Hera Ferrara, Hera Modena, Hera Forlì-Cesena, Hera Ravenna, Hera Rimini e Hera Imola-Faenza, per verificare se abbiano abusato della loro posizione dominante nei rispettivi mercati, attraverso comportamenti idonei ad ostacolare la capacità concorrenziale dei nuovi entranti nella vendita di gas ed elettricità a clienti finali domestici e alle piccole imprese. I provvedimenti sono stati notificati oggi nel corso di alcune ispezioni condotte in collaborazione con le Unità Speciali della Guardia di Finanza"

<sup>17</sup> Cosiddetti "operatori verticalmente integrati"

<sup>18</sup> Febbraio 2010 Antitrust – "Secondo l'Autorità l'andamento anomalo dei prezzi dell'energia elettrica nella macrozona Sicilia potrebbe derivare da un abuso di posizione dominante di Enel e Enel Produzione e da un'intesa realizzata all'interno di Edipower tra le società 'toller' socie di Edipower (A2A trading, Edison trading, Iride mercato, Alpiq energia italia, che in base a contratti forniscono combustibile a Edipower in cambio di energia prodotta), nonché tra le società madri" (...) "L'intesa potrebbe avere riguardato il funzionamento di tutti gli impianti di generazione di Edipower sul territorio nazionale, e quindi anche le macrozone Nord e Sud. L'ipotesi di un coordinamento tra i toller sarebbe avvalorata anche dai legami azionari esistenti tra gli stessi. In particolare, Edison (che detiene il 50% di Edipower) è posseduta al 50% da EdF e A2A, mentre Alpiq Holding S.A., che detiene una partecipazione del 20% in Edipower, è posseduta per il 25% da EDF - e per il 5% da A2A" – Gennaio 2011 si chiude l'istruttoria "ANTITRUST ACCETTA E RENDE VINCOLANTI GLI IMPEGNI PRESENTATI DALLE MAGGIORI SOCIETÀ DI ENERGIA OPERANTI NELLA MACRO ZONA SICILIA. PORTERANNO ALLA RIDUZIONE DELLA FORBICE DI PREZZO CON LE ALTRE AREE DEL PAESE NEL MERCATO ALL'INGROSSO"

<sup>19</sup> Novembre 2007 - Secondo l'Autorità l'intesa restrittiva della concorrenza tra ACEA e Suez Environnement "ha direttamente condizionato l'esito di quasi un quarto delle gare per la gestione dei servizi idrici realizzatisi a livello nazionale oltre ad incidere significativamente su altre procedure di gara poi aggiudicate ad altri soggetti, proprio nella fase di apertura alla concorrenza di tale mercato". ACEA è stata multata per 8,3 milioni di Euro.

<sup>20</sup> Secondo i dati Eurostat ultimi disponibili (secondo semestre 2010), riferiti ai prezzi al netto delle accise e dell'IVA (Nota A.Smith Society "eliminare queste due voci consente di analizzare la sola componente del prezzo che risulta dalle dinamiche e dalle caratteristiche del mercato interno di ciascun Paese") i prezzi italiani dell'elettricità sono più alti di quelli medi dell'Europa dei 27 del 13% per i consumatori più piccoli e di quasi il 50% per i "grandi utilizzatori".

Un argomento che si usa per sostenere la decisione di mantenere in mano pubblica alcuni servizi è quello che è necessario garantire il servizio stesso a cittadini con basso reddito mantenendo tariffe basse per tutti. Anche il settore dei trasporti locali subisce questa retorica ma è forse il primo che andrebbe liberalizzato, aperto alla concorrenza.

Il settore è costituito da un gran numero di controllate dai Comuni – la milanese ATM, a titolo di esempio, ha avuto 776 milioni di fatturato nel 2010 con 9500 dipendenti – ed è quello più assistito.

Il trasporto locale viene pagato solo parzialmente con le tariffe, la quota di biglietti e abbonamenti in Italia copre il 40% delle entrate, in Germania il 60%, nel Regno Unito l'84%. Il Sole 24ore scrive che gli analisti prevedono un taglio nel settore da oggi al 2014 di circa 400 milioni di euro pari al 5% del budget complessivo e tagliare i costi sarà quasi impossibile visto che il 60% se ne va in personale e il 15-20% a crescere in carburante.

I sussidi ai trasporti locali costano alle casse pubbliche più di 4 miliardi all'anno, con tariffe e produttività molto basse. Infatti il settore genera ricavi per 4,4 miliardi e costi per 8,5 miliardi, di cui circa il 75% sono costi per il personale<sup>21</sup>.

A seguito di una riforma che garantisca maggiore efficienza alla PA, aprire il settore al mercato e alla concorrenza, diminuendo nettamente i sussidi, porterebbe riduzione degli sprechi e maggiore qualità dei servizi. Verosimilmente si avrebbe anche un aumento delle tariffe – ora tra le più basse della UE – ma, concentrando anche solo parte dei sussidi attualmente distribuiti a beneficio dell'utenza con redditi bassi, si porrebbe in essere uno strumento efficace di equità sociale. Infine, pagando una tariffa maggiore, si libererebbero risorse per altri investimenti dei Comuni da indirizzare, ad esempio, in grandi progetti di viabilità.

Inoltre, e questo varrebbe anche per altri settori, "le gare determinerebbero sia rilevanti benefici dalla riduzione dei costi di produzione in un periodo immediatamente successivo, sia la rottura delle gestioni clientelari proprie dell'intero settore, causa prima della sua inefficienza"<sup>22</sup>.

## **Trasparenza come volano per la buona gestione**

E' necessario rendere conveniente alla politica e ai partiti gestire con criteri di efficienza ed economicità le società partecipate. Questo obiettivo si può perseguire grazie a misure di trasparenza che, incentivando gli amministratori eletti a responsabilizzarsi di fronte ai cittadini, portino ad una buona gestione della pubblica amministrazione. La politica virtuosa, insomma, come unica via per i politici per guadagnare legittimo consenso.

Oggi la politica locale utilizza lo schermo di società formalmente private, ma sostanzialmente pubbliche, per esercitare le peggiori pratiche clientelari senza dover rispondere dei risultati conseguiti e della qualità dei servizi.

Una declinazione del principio di trasparenza che si coniuga con l'efficienza consiste nella necessità che tutti gli enti locali adottino il bilancio in forma consolidata. Con questo strumento le società che gestiscono i servizi pubblici locali risulterebbero "leggibili" nella loro gestione da parte dei cittadini.

Sono sufficienti piccole modifiche al TUEL per rendere obbligatorio per gli enti locali l'adozione del Bilancio in forma consolidata, strumento che finalmente porrebbe al centro della responsabilità politica ed amministrativa degli enti locali i risultati e la qualità della gestione dei servizi pubblici locali.

Ci sono servizi essenziali che sono regolarmente in perdita come nel caso già analizzato del trasporto locale. E' necessario costringere la politica ad assumersi preventivamente la responsabilità di sussidiare i servizi pubblici locali – con la fiscalità generale - in una misura predeterminata e non come succede oggi andando a coprire i buchi di bilancio prodotti dalle società controllate dagli Enti Locali.

Per introdurre elementi di corretta gestione all'insegna dell'economicità anche per queste società si potrebbe anticipare il momento in cui l'Ente Locale si fa carico dei debiti della società controllata, assumendo preventivamente una quota che si prevede necessaria per raggiungere il pareggio di bilancio per la gestione del servizio, così di fatto imponendo il controllo della gestione economica e dei risultati.

---

<sup>21</sup> I due dati citati sono contenuti rispettivamente in ministero dell'Economia e delle Finanze (2010), "Relazione generale sulla situazione economica del paese – (2009)", volume II; e in Confservizi (2009), "I servizi pubblici locali di natura industriale. Situazione, evoluzione e prospettive generali e settoriali".

<sup>22</sup> [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info) "SE LA CRISI NON GIUSTIFICA LA PRIVATIZZAZIONE DEI SERVIZI" di [Margherita Boggio](#) e [Marco Ponti](#) 18.10.2011

Si potrebbe prevedere l'obbligo che nei biglietti dei mezzi pubblici e nelle fatture dei servizi (in tutti i documenti in cui l'utente paga) venga indicato quanto viene pagato in percentuale con le tariffe e quanto con la fiscalità generale sia per l'anno passato sia per l'anno in corso, trattandosi per quest'ultimo di una previsione. La funzione di controllo dei cittadini sarebbe così facilmente resa effettiva.

Per le società che operano nello smaltimento dei rifiuti la medesima modalità potrebbe essere estesa facendo indicare alla società la percentuale di raccolta differenziata.

Sempre sul filone della trasparenza va posta l'attenzione sull'effettivo controllo che Comuni e Province esercitano sulle società che gestiscono i servizi pubblici locali nonché sulla qualità del servizio offerto.

Il servizio idrico integrato con l'arcinoto problema della dispersione delle reti offre una rappresentazione di quanto i servizi pubblici siano gestiti con logiche poco attente sia agli utenti sia, come accade per l'acqua, all'ambiente.

La legge n.36 del 1994 conosciuta come Legge Galli prevede alcune condizioni che necessariamente dovranno essere contenute nel contratto di servizio tra l'ente locale e il gestore del servizio. La legge Galli in particolare contiene una norma che prevede l'obbligo da parte del gestore "di assicurare il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza anche con riferimento alla manutenzione degli impianti"(art.11 lettera f), la stessa legge prevede penali, sanzioni ed addirittura la risoluzione del contratto in caso di inadempimento (art.11 lettera l).

Proprio la catastrofica condizione delle reti idriche (le reti italiane hanno un media di dispersione vicina al 50% con punte dell'80%) sta ad indicare che ove vi fosse un'effettiva applicazione di questi contratti la quasi totalità degli affidamenti delle gestioni dei servizi idrici integrati andrebbero revocati.

Sul territorio le Associazioni radicali potrebbero fare richiesta, avvalendosi della legge sull'informazione ambientale (Dlgs.n.195/2005), alle aziende idriche, di conoscere gli indici di dispersione ed una volta acquisiti i dati porre l'attenzione sul mancato controllo esercitato dai Comuni sulla corretta esecuzione dei contratti finanche chiedendo la revoca degli affidamenti e per quello che riguarda il Comune l'accertamento di responsabilità amministrative e/o contabili da parte di chi avrebbe dovuto controllare e non lo ha fatto.

Vi è un altro problema. La funzione di controllo dell'assemblea elettiva dell'Ente locale non è pienamente garantita: nel caso di società controllate direttamente dalle Istituzioni, i consiglieri raccolgono informazioni con grande difficoltà e in tempi lunghi. Nel caso delle società di secondo e terzo livello controllate indirettamente dal Comune, per i consiglieri è impossibile avere chiarimenti se non dalla società capogruppo. Gli amministratori delle imprese pubbliche rispondono ad azionisti, i cittadini, sempre più lontani dalla loro funzione di controllo. Laddove l'azionista controlla poco aumenta il rischio di fenomeni corruttivi.

## **La "natura" del compratore**

Attualmente nel nostro Paese quando un ente locale cede una quota di una partecipata accade spesso che i compratori siano pubblici, in primis il Fondo Strategico Italiano controllato da Cassa Depositi e Prestiti e il Fondo Italiano per le Infrastrutture F2i. Cassa Depositi e Prestiti controllata dal Tesoro vede la presenza nei suoi organismi decisionali di rappresentanti di enti locali e nel suo azionariato di molte Fondazioni bancarie a loro volta guidate dagli enti locali, Fondazioni azioniste anche di F2i. In sostanza i Comuni in cerca di risorse cedono quote delle loro società a soggetti anch'essi pubblici dei quali sono nel contempo azionisti. Non si può certo parlare, dunque, di "privatizzazioni". L'assenza di compratori privati è un effetto emblematico della non competitività del nostro capitalismo chiuso, vi è infatti, nel contempo, sia la riluttanza di investitori esteri di operare in Italia che la sostanziale assenza di privati italiani sufficientemente forti.

## **Servizi e società pubbliche essenziali e strategiche**

Tralasciando ora la questione della "natura del compratore" consideriamo altri motivi, oltre a quelli già esposti, in merito ai rischi di corruzione e gestione clientelare, alla base delle decisioni degli enti locali, su "invito" dell'Europa, di cedere interamente o parzialmente una società piuttosto che un'altra.

Prima di entrare nel merito delle proposte va ricordato che (1) si può definire servizio pubblico, con buona approssimazione, quel servizio essenziale che risponde a un interesse di portata generale dove la natura pubblica del servizio non deriva necessariamente dalla natura pubblica di chi lo gestisce e lo eroga, che (2) la sovrapposizione del ruolo di gestore con quello di indirizzo e controllo dei servizi pubblici locali rappresenta uno dei principali ostacoli a forme di gestione all'insegna dell'economicità, nessun progetto riformatore può prescindere da questa necessaria distinzione, che (3) molte privatizzazioni sono state portate a termine "all'italiana" creando un ulteriore fronte dell'occupazione partitocratica, la dove lo Stato ha ceduto imprese, spesso svendendole, a oligopolisti o monopolisti legati a doppio filo ai Partiti. Qualunque reale processo di privatizzazione prossimo venturo non può prescindere da una regolamentazione del modello di gestione dei servizi pubblici improntato alla trasparenza, condizione che oggi manca e senza la quale si assisterebbe ad altre privatizzazioni fallimentare

Va detto che per vendere quote di società è necessario che queste abbiano un valore in grado di attirare compratori e che si tenga conto di un momento propizio per evitare svendite, a volte è dunque propedeuticamente inevitabile valorizzare o ri-valorizzare le società prima di proporle al mercato, operazioni lunghe e non sempre possibili.

Ma cosa vendere e quali servizi ritenere essenziali perché la pubblica amministrazione ne mantenga il controllo?

Possiamo considerare due criteri generali di partenza per operare delle scelte: 1. tutte le società che operano in mercati concorrenziali non vi è motivo che siano controllate dagli enti locali se non come mero investimento economico-finanziario, che però a nostro parere non può essere considerato compatibile con il ruolo regolatorio delle istituzioni 2. i servizi forniti da una società pubblica devono essere legati al territorio di riferimento dell'istituzione locale che la controlla. 3. i servizi forniti da una società pubblica devono essere essenziali, pur non essendo questa una condizione sufficiente per escludere la privatizzazione

La bozza del quadro attuativo dell'articolo 4 della legge n.148/2011 (disciplina generale dei servizi pubblici locali) prevede opportunamente che solo se non emerge la realizzabilità di una gestione concorrenziale del servizio o di singole fasi dello stesso, quindi se il servizio può essere liberalizzato, allora l'ente locale può procedere all'attribuzione dei diritti di esclusiva (con gare, società miste o in house). Va ricordato che le società in house, a differenza delle società miste, possono affidare direttamente a soggetti privati lavori di progettazione, realizzazione e gestione senza gara d'appalto.

La gestione degli aeroporti, cosiddetti monopoli naturali, non va considerata strategica per i Comuni sia perché può esserci concorrenza con altri aeroporti eventualmente vicini, pensiamo se i tre scali milanesi fossero gestiti da privati diversi in competizione tra loro, sia perché la loro attività interessa la comunità nazionale e internazionale, non certo solo quella locale. Generalmente nei Paesi occidentali gli aeroporti sono infatti gestiti da privati.

La partecipazione dell'Ente locale in una società quotata in Borsa è solo un investimento finanziario, conviene se ha un ritorno in termini di dividendi. Vi è dunque il rischio che l'Ente sia interessato più a questi ultimi nell'immediato - le consigliature durano pochi anni - che a politiche di medio - lungo periodo. Politiche che con l'obiettivo della massimizzazione del valore della società potrebbero necessitare di investimenti più che di distribuire nel breve dividendi. Il risultato è che le pressioni degli Enti locali per ottenere i dividendi indebitano e indeboliscono la società.

Spesso alcune forze politiche e sindacati si oppongono alla privatizzazione di società pubbliche denunciando il rischio di "indiscriminati" licenziamenti. Naturalmente in questo modo "i difensori dei posti di lavoro" riconoscono implicitamente l'esistenza di eccessi di manodopera dovuta a gestioni antieconomiche clientelari. Anche in questo caso è necessario difendere il lavoratore - alcuni propongono un fondo sociale - e non il posto di lavoro fonte di spreco di denaro pubblico.