

## CONVINCERE I RIOTTOSI

### CONVEGNO DI STUDI SU DEBITO PUBBLICO, PRIVATIZZAZIONI, ENTI LOCALI.

Roma, 20 giugno 2006

Cassa depositi e prestiti

*di Maria Cantarini*

Il 20 giugno 2006, presso la Cassa Depositi e Prestiti, è stata presentata la ricerca, curata da Adam Smith Society, Nexus e Istituto Bruno Leoni, dal titolo *“Convincere i riottosi. Come incentivare le privatizzazioni degli enti locali”*. Lo studio svolto parte dall’esigenza, più volte sottolineata durante il dibattito sulla legge finanziaria e recentemente richiamata anche dal neo Ministro degli Affari regionali Linda Lanzillotta<sup>1</sup>, di riprendere il processo di liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità, e compie un’ampia ricognizione delle partecipazioni di settore tra i maggiori comuni italiani (Bologna, Brescia, Genova, Milano, Roma, Siena e Torino).

Dopo la breve introduzione del Direttore della Cassa Depositi e Prestiti, ad intervenire è Vincenzo Zeno-Zencovich, Presidente di Nexus. Questi sottolinea innanzitutto come dalla ricerca emerga una “situazione difficilmente inestricabile” per ciò che riguarda la normativa sulle privatizzazioni e sulle società pubbliche; questo aspetto non farebbe altro che favorire un particolare comportamento degli enti locali che pare non essere in sintonia col mercato. Alla complessità dell’incerto quadro normativo hanno poi contribuito gli interventi della Corte Costituzionale che, con le ultime sentenze 29 e 80 del 2006<sup>2</sup>, non ha chiarito la situazione.

Anche a livello comunitario, il quadro continua ad apparire poco soddisfacente; sussiste infatti un problema di interpretazione da parte degli Stati membri dell’”interesse generale” che deve tutelare lo Stato a norma dell’art. 86, II comma, del Trattato di Roma<sup>3</sup>: non è ancora chiaro, infatti, quali siano i margini di discrezionalità degli Stati nell’applicazione dell’articolo.

---

<sup>1</sup> Il Ministro Lanzillotta, insieme al Ministro dello Sviluppo Economico, Pierluigi Bersani, ha trasmesso al Senato in data 07/07/2006 il disegno di legge “Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali” (A.S. n. 772). Il Ministro degli Affari regionali, in un’intervista al Sole 24 ore del 14/07/2006, ha dichiarato che il nuovo modello raccorderà alla normativa nazionale quella di settore, mettendo una *dead line* (confermata al 31 dicembre 2011) ad eventuali proroghe fatte da leggi di settore ed escludendo comunque che le normative regionali possano fare ulteriori proroghe”, per poter “restituire al mercato ciò che è del mercato”.

<sup>2</sup> In entrambe le occasioni la Corte costituzionale ha avuto occasione di pronunciarsi sul tema della concorrenza nei servizi pubblici locali, e sullo specifico profilo della regolamentazione del passaggio ad un sistema liberalizzato. La prima impressione che si trae però è quella di “discordanza” tra le due sentenze, che sembrerebbero di segno contrapposto: nella prima il giudice costituzionale legittima la Regione ad integrare la disciplina stabilita dallo Stato (per ciò che riguarda, nello specifico, la possibilità per le società a capitale interamente pubblico di partecipare alle gare per l’affidamento dei servizi), esercitando quindi la propria discrezionalità legislativa; nella sentenza n. 80, invece, vi è una generalizzata condanna delle norme regionali impugnate dal Governo a fronte della riaffermazione della legittimità della legislazione statale di principio (nel caso in esame, le leggi impugnate risultano incostituzionali perché i regimi transitori regionali non subordinano il mantenimento degli affidamenti in capo agli attuali concessionari di servizi di trasporto pubblico locale al rispetto delle condizioni specificatamente previste dal legislatore statale).

<sup>3</sup> L’articolo 86, paragrafo 2, del Trattato CE sancisce che i servizi d’interesse generale sono sottoposti “alle norme di concorrenza, nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata”. Quando le norme sulla concorrenza trovano applicazione, la compatibilità è determinata da tre principi: la neutralità rispetto al regime di proprietà, pubblica o privata, delle imprese (articolo 295 del Trattato CE); la libertà degli Stati membri di definire i servizi d’interesse generale, fermo restando il controllo di eventuali casi di errore manifesto; la proporzionalità, nel senso che le restrizioni alla concorrenza e le limitazioni delle libertà del mercato unico non devono eccedere quanto necessario per garantire l’effettivo assolvimento della missione.

Il dibattito è poi proseguito con l'intervento di Alessandro De Nicola, Presidente dell'Adam Smith Society, che, nell'illustrare lo studio effettuato, ne mette subito in evidenza l'"imperfezione". All'interno della ricerca si possono infatti riscontrare diverse imprecisioni dovute alla difficoltà della raccolta dei dati. Ciò che emerge è dunque un problema di *trasparenza* dei dati che è assai rilevante: essendo infatti le attività economiche degli enti locali "blindate" sia negli assetti proprietari, sia nelle fonti di profitto, la maggior parte delle municipalizzate fornisce informazioni carenti<sup>4</sup>.

Ciò che ha maggiormente colpito gli autori è che molti dati cercati dovrebbero essere pubblici per legge; purtroppo, non solo a questi dati non si è arrivati con facilità<sup>5</sup>, ma addirittura le amministrazioni hanno mostrato un certo fastidio nel rilasciarli (i contatti con le aziende sono stati definiti persino "drammatici"). Come riportano gli autori, dalle pagine web iniziali dei siti istituzionali dei Comuni interessati non è poi quasi mai possibile accedere ad un archivio delle partecipazioni detenute dal Comune. Ad esso, se esiste, si arriva solo tramite una "lunga ed estenuante ricerca" che comunque non è necessariamente completa<sup>6</sup>.

Il Presidente dell'Adam Smith Society definisce poi l'interventismo degli enti locali per certi versi "inquietante"; fa "sorridere" il fatto che l'ente debba avere partecipazioni in così tanti e diversi settori: assicurazioni, autostrade, energia, centrali del latte. Si tratta di interventi che coinvolgono sia alcuni settori chiave dell'economia, come i servizi, sia settori apparentemente slegati dalle attività istituzionali dei Comuni stessi.

A dispetto di un livello consistente di entrate e *asset*<sup>7</sup>, gli enti locali non sembrano in grado di far fronte alle spese se non intervenendo direttamente sul mercato, soprattutto attraverso la partecipazione a società quotate in borsa o grazie alla creazione di società di diritto privato<sup>8</sup> ma

---

Questi principi garantiscono dunque una certa elasticità, che consente di tenere conto delle varie situazioni ed obiettivi tra Stati membri e settori.

<sup>4</sup> Come denuncia un'indagine svolta dall'Ufficio Studi di Mediobanca per conto della Federazione Civicum, "di norma, le relazioni di bilancio delle società a controllo comunale non riportano indicazioni sull'efficienza e la qualità dei servizi resi. Questa è senz'altro una mancanza di grande rilievo se solo si pensa che i principi fondamentali in materia di erogazione dei servizi pubblici richiamano l'efficienza e l'efficacia della prestazione e il conseguente diritto al controllo da parte dei cittadini" (Fondazione Civicum, *Le società controllate dai maggiori comuni italiani* - edizione 2005).

<sup>5</sup> In quanto alle difficoltà del reperimento dei dati, gli autori della ricerca in esame hanno spiegato che non è stato raro essere rimandati a numeri di telefono che suonavano a vuoto per ore, indirizzi di posta elettronica disabilitati, uffici per le comunicazioni con il pubblico inesistenti o siti internet (rintracciati sui siti istituzionali degli stessi Comuni).

<sup>6</sup> Il Comune di Torino, per esempio, sul sito dà conto del solo capitale sociale di tutte le sue partecipazioni, tralasciando quindi alcuni importanti dati. Si pensi infatti alla Finanziaria Centrale del Latte di Torino, società con un capitale sociale di 165.000 euro, partecipata al 20% dal Comune di Torino medesimo ma che detiene il 51% della Centrale del Latte di Torino, i cui valore di borsa ammonta a circa 45.000.000 di euro. Dalle informazioni contenute nel sito si sarebbe tenuti a pensare ad una partecipazione assolutamente irrisoria: da un'analisi più approfondita risulta invece evidente come non si tratti affatto di un "affare" di secondo ordine.

<sup>7</sup> La spesa pubblica locale ammonta al 28% della spesa pubblica complessiva, pari al 14% del Prodotto Interno Lordo italiano. Nel 2004, il totale dei trasferimenti correnti dello Stato ai Comuni ha superato gli 11 miliardi di euro, a cui si aggiunge più di un miliardo trasferito per investimenti. In tutto i contributi erariali hanno superato i 13 miliardi di euro (Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, *Informazioni preliminari sul rapporto sui trasferimenti finanziari dello stato agli enti Locali per gli anni 2003/2004*).

Secondo un rapporto del Ministero dell'Economia (*Relazione generale sulla Situazione Economica del Paese 2004*, Vol. II, pp. 352-355), nel 2004 le spese di Comuni e Province sono poi cresciute del 5,5% principalmente a causa di un aumento delle uscite per pagare gli stipendi dei dipendenti (+ 11,8%) e per i consumi.

Va inoltre sottolineato che gli enti locali dispongono di beni immobili del valore catastale di 100 miliardi di euro: a prezzi di mercato il patrimonio potrebbe essere tre volte tanto (Fabrizio Ghisellini, *Un New Deal per gli enti locali*, in *Lavoce.info*, 20 marzo 2006).

<sup>8</sup> In Italia, ma anche in altri Paesi europei, è sempre più diffuso l'intervento delle amministrazioni pubbliche tramite imprese di diritto privato: il cosiddetto *in house*. Questa particolare "pratica" rappresenta spesso un modo di evitare che

interamente controllate dai comuni. Le società ex municipalizzate sono state solo “formalmente” privatizzate; è rimasta infatti la “rendita sicura” per i Comuni. I curatori della ricerca “Convincere i riottosi” descrivono un vero e proprio “statalismo locale”: ad un processo di liberalizzazione e privatizzazione formale ha corrisposto uno spostamento sostanziale dello statalismo verso la dimensione locale<sup>9</sup>. Lo “stalinismo” risponderebbe principalmente a tre ordini di ragioni, che, secondo i ricercatori, possono concorrere a spiegare il comportamento di molti sindaci e di molte maggioranze. Innanzitutto ragioni finanziarie: dalle società partecipate i Comuni ricavano un flusso di dividendi relativamente sicuro, e con il collocamento di quote di minoranza hanno anche la possibilità di garantirsi entrate straordinarie. Ci sono poi ragioni amministrative: creando apposite imprese per determinate attività i Comuni sfuggono al controllo dello Stato sul numero dei dipendenti o sul disavanzo. Esistono poi ragioni di equilibrio dei poteri locali: se i poteri sono tanti e forti, liberalizzare significherebbe “rompere gli equilibri”, e ciò risulterebbe essere l’operazione più complessa; la creazione di società di diritto privato, controllate e possedute dai Comuni sarebbe quindi stata, a detta dei curatori della ricerca in esame, una “via d’uscita indolore dalla spinta della liberalizzazione degli anni ’90. I vecchi equilibri di potere, che spesso a livello locale sono indipendenti da quanto accade a livello nazionale, vengono tutelati a dispetto dello spirito delle riforme”.

Il diffuso interventismo economico dei Comuni quindi rischia, come ripete più volte il Dott. De Nicola, di neutralizzare, a livello locale, lo sforzo modernizzatore intrapreso a livello nazionale. Si tratta poi, come scrivono i curatori della ricerca, di “autentiche *holding* economicamente inefficienti incapaci di sviluppare sinergie virtuose tra sussidiarie e partecipate e rispondenti all’unico problema di cristallizzare costellazioni di poteri e flussi non sempre trasparenti”: il risultato sarebbe dunque quello di “drogare la competizione e ridurre l’efficienza economica”.

Per questo, i promotori della ricerca in esame hanno ritenuto opportuno avanzare una proposta tesa a creare un disincentivo economico per l’interventismo, che parte da quattro presupposti:

- l’ordine di grandezza dei proventi delle imprese possedute o partecipate dei Comuni è paragonabile a quello dei trasferimenti statali;
- l’interventismo degli enti locali determina una perdita di efficienza economica;
- i margini delle imprese possedute o partecipate operano come una tassa occulta sui consumi;
- le protezioni adottate dai Comuni contraddicono la normativa nazionale e le direttive europee.

Partendo da questi fattori, ciò che si propone è l’introduzione di un fattore correttivo dell’ammontare dei trasferimenti da erogare al Comune. La formula è piuttosto complessa<sup>10</sup>; in sostanza, però, permetterebbe all’ente locale che ha meno partecipazioni (e meno dividendi da incassare) di avere trasferimenti che maggiormente si avvicinano al livello stabilito dall’attuale normativa. Se quindi gli enti locali sono virtuosi, lo Stato comunque manterrebbe i trasferimenti; se

---

certi servizi siano attribuiti con una gara, ed è quindi visto come un modo per aggirare un processo competitivo e mantenere il controllo pubblico. Il legislatore italiano non ha ritenuto opportuno intervenire sul fenomeno, neppure in occasione della rivisitazione della materia dei contratti di appalti pubblici compiuta dal decreto legislativo n. 163 del 12 aprile 2006 ( Velia Leone, *L’in house tra Europa e Italia*, in *Lavoce.info*, 27 giugno 2006).

<sup>9</sup> Per il mondo dei servizi pubblici locali i 15 anni della “ritirata dello Stato” hanno segnato una discontinuità relativa. Nel 73% dei casi il Comune resta l’unico proprietario delle municipalizzate, nel 23,6% ne mantiene il controllo e solo nel 3,4% le aziende si muovono secondo logiche compiutamente privatistiche ( Orazio Carabini, *L’ora del municipio padrone*, Il Sole 24 Ore, 15 marzo 2006).

<sup>10</sup> In particolare, si suggerisce di adottare la seguente formula  $T_t = T'_t * F_{t-1}$ , dove T rappresenta i trasferimenti da erogare al Comune, T’ l’entità di trasferimenti che sarebbero erogati con l’attuale normativa, e F un fattore che vale 1 se il Comune non detiene partecipazioni o società in settori liberalizzati, e ha un valore compreso tra 0 e 1 in caso contrario (il valore di F è determinato anche in base un fattore che misura la perdita di efficienza che si intende penalizzare).

invece mantengono i dividendi provocando un'allocazione inefficiente delle risorse, le entrate fornite dallo Stato diminuirebbero. In quest'ultimo caso, le risorse risparmiate dallo Stato potrebbero essere impiegate in diversi modi: per ridurre il debito pubblico, per istituire un fondo per incentivare i comuni che accettano di ospitare nel proprio territorio opere di interesse strategico (come i rigassificatori o le centrali per la produzione di energia), o per creare un fondo per incentivare i comuni che adottano le politiche di apertura del mercato.

Il Presidente dell'Adam Smith Society suggerisce un'ulteriore proposta: potrebbero infatti anche essere previsti veri e propri incentivi fiscali per gli enti che adottano politiche di mercato.

Concludendo il suo intervento, il Dott. Nicola ricorda poi quello che risulta essere il tema fondamentale che va affrontato; bisogna infatti chiedersi perché l'intervento degli enti locali è ancora così ampio e forte e, soprattutto, è necessario chiedersi quanto sia logico e utile far rimanere una serie di servizi di pubblica utilità, centrali per l'economia del Paese, ancora nelle mani delle amministrazioni comunali.

L'intervento del Prof. Guido Tabellini (Università Bocconi) parte da una considerazione di base, ossia l'importanza di distinguere la proprietà dalla gestione del servizio: il problema, dunque, riguarderebbe più che altro la gestione pubblica dei servizi, che potrebbe portare, come effetto distorsivo, ad una contrazione della concorrenza. Sostanzialmente il Prof. Tabellini si trova d'accordo con la proposta del Prof. Filippo Cavazzutti, così come questi l'ha recentemente illustrata in un articolo pubblicato on line su *Lavoce.info*. In sostanza, la "via da percorrere" per accrescere la competitività nel settore dei servizi pubblici locali sarebbe dunque quella di giungere alla completa separazione tra gestione del patrimonio con finalità pubbliche (dato dalle reti e dal controvalore delle partecipazioni azionarie nelle imprese che gestiscono le reti) e gestione delle imprese industriali con finalità imprenditoriale.

Ciò che si propone è un provvedimento di legge che preveda almeno "quattro passi"<sup>11</sup>: il primo riguarda la trasformazione in S.p.a. di tutte le forme di gestione di servizi pubblici locali (privatizzazione formale); successivamente, è necessario conferire i patrimoni in un ente creato appositamente, ossia una fondazione comunale a vocazione pubblica che però opererebbe con le norme del diritto privato; il terzo passo prevede l'alienazione, tramite gara, delle partecipazioni azionarie dirette e indirette detenute dalla fondazione (privatizzazione sostanziale); con l'ultimo step l'ente locale, mediante la redazione del "contratto di servizio", regola l'attività nei diversi settori, ad esclusione però delle tariffe e dei soggetti che svolgono la funzione di impresa negli stessi. In questo modo, dunque, l'ente diverrebbe "regolatore" e non più gestore (sebbene ancora proprietario di reti e infrastrutture), realizzando la piena concorrenza nel mercato.

I problemi che ostacolano tale obiettivo sono, secondo il Prof. Tabellini, di natura politica, e vanno superati solo se è lo Stato a "crederci". Ad ogni modo, gli "obblighi" stabiliti dalla legge vanno preferiti agli "incentivi", in quanto più efficaci. Spesso, infatti, gli incentivi mancano di credibilità. Una soluzione potrebbe essere quella di creare dei fondi che diano "premi" agli enti che attuano le privatizzazioni; oppure bisognerebbe creare degli "advocats" che costringano i governi locali ad adeguarsi al sistema di mercato.

Il Dott. Antonio Pilati (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), invece, mette in evidenza i due movimenti "contrari" delle privatizzazioni a livello centrale e a livello locale, aspetto già sottolineato dai precedenti relatori; mentre a livello statale si è fatto molto, a livello locale le privatizzazioni risultano bloccate e non si è cercato in nessun modo di ridurre il debito pubblico. Andrebbe trovato un punto di mediazione sulla responsabilità dei vincoli di bilancio: il debito pubblico è un sistema di impegni che vanno portati avanti responsabilizzando i vari centri decisionali.

---

<sup>11</sup> Filippo Cavazzutti, *Quattro passi nella concorrenza*, in *Lavoce.info*, 6 aprile 2006.



Secondo quanto sostenuto dal Dott. Pilati, la “via” non è quella di creare un’Autorità di tutela a livello regionale: la strada più giusta prevede l’accelerazione dell’uscita dell’ente locale dalla gestione dei servizi. Attualmente, ciò che si rischia di ottenere è una crescente deliberalizzazione, ulteriormente favorita dal forte incremento di normazione locale, che risulta essere solo nociva in quanto riporterebbe a livello locale i monopoli faticosamente eliminati a livello statale.

Con l’intervento del Prof. Vincenzo Visco Comandini (Università della Tuscia) si rileva innanzitutto l’unione dei due schieramenti politici nella condanna alla pubblicizzazione dei servizi. La questione fa peraltro parte del più generale tema del federalismo, che racchiude i vari aspetti del convegno in oggetto: debito pubblico, privatizzazioni, enti locali. L’interventore definisce il federalismo come quel sistema che consente di far coincidere il più possibile i costi con i relativi benefici (chi sostiene i costi tende a trarne i relativi benefici), e si ritiene sostenitore del cosiddetto “federalismo responsabile”. Questo prescinde dalla distinzione tra federalismo solidale e concorrente, e prevede una forte responsabilizzazione degli enti (come accade in Belgio).

La privatizzazione, secondo il Prof. Visco Comandini, non va considerata come valore in sé: si tratta senz’altro di un utile strumento per l’allocazione efficiente delle risorse, ma, per “funzionare” davvero, deve essere necessariamente accompagnata da una politica di liberalizzazione dei mercati i cui servizi vengono privatizzati. Vi sono dei servizi che non hanno alcun bisogno di una partecipazione statale (ad esempio, il mercato del latte); allo stesso modo, però, vi sono dei servizi in cui risulta più difficile privatizzare. Tra i settori in cui l’operazione risulterebbe più semplice possiamo trovare quello degli immobili: in questo caso, bisognerebbe individuare gli interessi degli enti locali per trovare gli incentivi giusti per spingere gli enti a vedere.

Il primo intervento “politico” del Convegno spetta all’On. Benedetto Della Vedova (Forza Italia) che esprime subito delusione per la mancata “svolta tatcheriana” del precedente Governo Berlusconi, che non avrebbe sfruttato nemmeno la questione “Alitalia” per dare al Paese un segnale forte per ciò che riguarda liberalizzazioni e responsabilizzazione. Se il parametro di riferimento deve essere quello dell’interesse dei cittadini, allora le ragioni militano tutte a favore della dismissione della proprietà pubblica da parte delle aziende di servizi. Le partecipazioni, infatti, portano a conflitti di interesse di enormi dimensioni che non sono sanabili e che vanno esclusivamente contro l’interesse dei cittadini.

Bisognerebbe dunque partire dal riconoscere l’insanabilità dei conflitti prodotti dal “gigantismo delle municipalizzate” e mettere in discussione la laicità della gestione pubblica dei servizi. L’obiettivo politico risulta quindi essere quello della piena concorrenza nel settore.

Il successivo intervento di Fabrizio Ghisellini propone due possibilità per raggiungere l’obiettivo “fill the gap” nel bilancio degli enti locali, tra le entrate e le spese: aumento dei trasferimenti statali, o, in alternativa, la compartecipazione tributaria. Le spese e il fabbisogno degli enti crescono infatti molto di più rispetto all’ammontare dei trasferimenti. La proposta avanzata a seguito della ricerca “Convincere i riottosi” svolta da Nexus, Adam Smith Society ed Istituto Bruno Leoni andrebbe dunque “ritoccata”: al posto dei trasferimenti potrebbe inserirsi la compartecipazione tributaria.

Andrebbe quindi modificata la normativa di base: potrebbero essere eliminati criteri di contabilità superati (come quelli sul debito, ancora oggi basati sull’impegnato piuttosto che sull’erogato), ma soprattutto introdotti meccanismi ulteriori di autostabilizzazione ciclica dei bilanci. Un esempio è la Compartecipazione competitiva alla crescita, già in vigore nel Regno Unito, che consente agli enti di trattenere una parte del gettito tributario derivante da una crescita locale che ecceda valori di soglia predefiniti. Si tratta di innovazioni a costo zero e intrinsecamente efficienti: la Ccc genererebbe effetti strutturali positivi su crescita e su entrate di Stato ed enti<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Fabrizio Ghisellini, *Un new deal per gli enti locali*, in *Lavoce.info*, 20 marzo 2006.

Il Dott. Ghisellini poi sottolinea quello che a suo parere è il vero “dramma” del rapporto tra Stato ed enti locali, ossia la totale mancanza del rapporto stesso: in pratica, non esisterebbe nessuna struttura che si occupa giorno per giorno del raccordo con gli enti locali per ciò che riguarda l’economia, le finanze, le partecipazioni. Mancherebbe, dunque, la sede di raccordo che vedrebbe gli enti come strumento collaborativo.

Il Convegno si conclude con l’intervento del Direttore Generale del Cipe, Paolo Signorini, che invece vede come “dramma” degli enti la totale mancanza di quadri manageriali all’altezza del compito, sia di proprietà che di gestione.

Sulla questione del federalismo, il Direttore rileva la gravità della “malattia della concertazione” che affligge l’Italia e che, comportando la continua corresponsabilizzazione degli enti, non fa altro che essere fonte di inefficienza.