

## Le partecipate locali e la cipria del mercato.

di Franco Osculati  
14 luglio 2014

Si pensava fossero pi<sup>1</sup> di 4.000, ma meno di 5.000. Tuttavia nel sistema Siquel della Corte dei conti al 18 aprile 2014 risultavano 7.472 iscrizioni. Alla fine di giugno il Commissario alla revisione della spesa pubblica Cottarelli ha per<sup>2</sup> dichiarato che le partecipazioni pubbliche si aggirano attorno alle 10.000 unit<sup>1</sup>. Sono troppe. Si deve intervenire, ma senza il consueto inchino alla supposta superiorit<sup>1</sup> del privato.

Un universo confuso. Le origini sono molteplici e le forme giuridiche (spa, srl, soc. consortile, cooperative, consorzi, fondazioni, istituzioni, azienda speciale, associazione in partecipazione e altro) le pi<sup>1</sup> svariate (Corte dei conti, Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali, Relazione 2014, 6 giugno 2014). Una

parte delle partecipate locali rinverdisce la tradizione, quasi sempre positiva, delle municipalizzate, ma altre condividono con l'arte dadaista lo sprezzo della ragione e della logica. I campi di intervento si sono moltiplicati ed <sup>1</sup> naturale porsi la domanda sul come mai sia stato possibile.

Molte partecipate sono

servite e in parte ancora servono a: 1) distribuire riconoscimenti alle clientele e ai rami periferici della casta; 2) aggirare il patto di stabilit<sup>1</sup> interno. Ma il loro proliferare si <sup>1</sup> giovato di un clima culturale semplicistico secondo il quale ci<sup>2</sup> che <sup>1</sup> Stato <sup>1</sup> male e ci<sup>2</sup> che <sup>1</sup> mercato <sup>1</sup> bene. La creazione di una partecipata <sup>1</sup> stata spesso presentata come un fatto moderno e positivo, tale da inserire nell'attivit<sup>1</sup> della pubblica amministrazione gli stili e le regole del mercato, intesi salvifici. E ci<sup>2</sup> <sup>1</sup> avvenuto anche quando il mercato (di qualunque tipo, concorrenziale o meno) non c'era. C'erano, invece, funzioni pubbliche e connesse attivit<sup>1</sup> amministrative. Il richiamo pi<sup>1</sup> o meno esplicito al mercato e al suo soggetto pi<sup>1</sup> tipico, l'impresa, <sup>1</sup> servito come belletto sulle rughe e i difetti della pubblica amministrazione.

Vediamo alcuni esempi

tratti dalla situazione lombarda.

â€œInfrastrutture lombardeâ€•

<sup>1</sup> una societ<sup>1</sup> della Regione Lombardia incaricata di fungere da stazione appaltante. Ma gestire le gare e gli appalti non richiede di inserirsi nel mercato. Anzi, assegnare le commesse pubbliche <sup>1</sup> un compito che va svolto nella massima trasparenza e distacco dagli interessi privati. E' tipicamente un compito dell'operatore pubblico che non ha nessun bisogno di travestirsi da operatore privato.

â€œGal Lomellinaâ€• <sup>1</sup> una srl

partecipata da un certo numero di Comuni, da alcune Pro Loco e pochi imprenditori privati. Dotata di 32.000 euro di capitale sociale, ha uno statuto che prevede 28 obiettivi, tra cui â€œpromuovere lo sviluppo sostenibileâ€•, stimolare â€œla collaborazione tra Enti pubblici ed imprese individualiâ€•, â€œpromuovere iniziative di miglioramento infrastrutturaleâ€•. A parte la genericit<sup>1</sup> e la vastit<sup>1</sup> di simili oggetti, l'attivit<sup>1</sup> di tale srl esonera Comuni, Unioni Comuni e Provincia dal muoversi in queste direzioni? In quali irrinunciabili modi essa soccorre la normale pubblica amministrazione locale? Si tratta di un coordinamento tra soggetti diversi che potrebbe benissimo essere attuato mediante periodiche conferenze (con inviti distribuiti da una normale segreteria).

â€œFondazione per lo

Sviluppo dell'Oltrep<sup>2</sup> Paveseâ€•, <sup>1</sup> riferita ad un'altra dall'area provinciale di Pavia, per statuto si pone obiettivi simili a quelli del â€œGal Lomellinaâ€•, ma <sup>1</sup> una fondazione (di partecipazione) che riceve di quando in quando finanziamenti

pubblici, soprattutto regionali, vincolata per statuto a mantenere un patrimonio adeguato allo scopo istituzionale, secondo un'espressione tanto altisonante quanto vana.

Azienda speciale Ufficio

d'ambito. Per effetto della legge regionale 21/2010, in Lombardia ciascuna Provincia è un Ente responsabile dell'Ambito territoriale ottimale ai fini del ciclo idrico integrato. Le relative funzioni sono per esercizio esercitate tramite la locale Azienda speciale Ufficio d'ambito. Questa è un soggetto inutile, incaricato di attività amministrative affidate a personale non diverso dagli organici dei consueti uffici pubblici. Essa ha un bilancio autonomo, sostenuto da un finanziamento privilegiato, che (tanto per dimostrare quanto sia multiforme il mondo delle partecipate) va in attivo, in difformità rispetto all'art. 114 del Tuel che per le aziende speciali prescrive il pareggio.

Diverse. Come nella citata indagine della Corte, conviene anzitutto distinguere il settore dei servizi pubblici locali (ciclo idrico integrato, rifiuti, energia e gas, trasporti) dalla vasta congerie delle strumentali, che svolgono di massima soltanto attività rivolte all'interno della pubblica amministrazione, nell'area delle competenze e del territorio degli Enti proprietari.

All'interno dei servizi

pubblici locali la situazione si differenzia anzitutto per settore di attività.

Da una precedente indagine della Corte (Corte dei conti, Attuazione e prospettive del federalismo fiscale, 6 marzo 2014) apprendiamo che su un campione di 3.949 società partecipate nel 2012 le società in rosso da tre anni furono 469, con perdite pari a 626 milioni, distribuiti in misura del 3% nel settore energia e gas, 18% nell'acqua e rifiuti, 43% nei trasporti e 36% in tutto il resto.

Si manifesterebbero

inoltre delle differenze legate alla misura della partecipazione pubblica. L'indagine della Corte di giugno rileva che, sempre nel 2012, un campione di 4.264 organismi partecipati ha realizzato un valore della produzione pari a 38,1 miliardi, utili netti per 2,2 miliardi e perdite per 1,2 miliardi. Quindi, un saldo netto totale positivo per un miliardo. Se per il campione si isolano gli organismi totalmente partecipati da soggetti pubblici le parti si invertono. Su un complesso di 1.521 soggetti, il valore della produzione ammonta a 12,6 miliardi con perdite per 506 milioni e utili per 350.

Al solito, da questi

ultimi dati, sulla stampa (per esempio, R. Ricciardi, Partecipate, se lo Stato è al 100% i buchi di bilancio si ampliano,

in *Il Sole 24 Ore* del 10 giugno) si è voluto concludere che dove c'è lo zampino del privato le cose vanno meglio. Si tratta però di una conclusione arbitraria. Infatti:

a - tra gli organismi a

totale partecipazione pubblica l'incidenza delle partecipate strumentali è alta. Nelle strumentali, la presenza di profitto (o di perdita) dice proprio poco sull'operatività della partecipata e solo qualcosa sull'ampiezza dei finanziamenti dall'Ente proprietario, stabiliti dal contratto di servizio (ammesso che esista);

b - le

perdite non sono generalizzate, ma si concentrano in alcuni casi di particolare gravità. Dei 506 milioni prima segnalati, 173 riguardano i trasporti di Roma, 28 la holding di Parma, 11 i trasporti di Genova. Spiccano inoltre i 6 milioni della gestione degli edifici comunali di Verona, e l'1,5 milione degli impianti sportivi di Cortina. Qui ha la meglio il dato culturale. Perdere con gli impianti di risalita a Cortina è una forma di snobismo inarrivabile.

Dunque i dati sono compatibili

con l'acquisizione raggiunta da tempo dall'analisi economica secondo cui non è, quanto meno, ineluttabile che le imprese pubbliche siano peggiori delle private. Le prime, nei servizi pubblici locali, possono operare con livelli di efficienza pari o superiori a quelli delle imprese private e in molti casi lo dimostrano. A livello mondiale, per esempio, i campioni di efficienza del

servizio idrico sono a Tokio e a Singapore. Sono imprese totalmente pubbliche. In Inghilterra e Galles, dopo la privatizzazione, le tariffe dell'acqua sono continuamente aumentate generando profitti ingenti in assenza di miglioramenti tangibili nei servizi. Negli Stati Uniti, sempre nel settore idrico, le imprese private si differenziano dalle pubbliche soltanto per il livello piÃ¹ elevato delle tariffe. Nel contesto italiano, tra gli altri e in presenza di totale proprietÃ  pubblica, si possono citare gli esempi dell'Atm Milano che genera profitti pur operando nel complicatissimo comparto dei trasporti, dell'Abc Napoli (azienda speciale dell'acqua) che Ã¨ un'oasi di normalitÃ  finanziaria in un contesto locale di crisi contabile finora insanabile, dell'Acquedotto pugliese che ha molto migliorato i parametri di offerta e contabili pur operando su un territorio vasto e caratterizzato da seri problemi strutturali di reperimento della materia prima.

Cosa fare. Sottolineato che non bisogna fare di ogni erba un fascio, e che una buon punto di partenza Ã¨ tenere separato il settore dei servizi pubblici locali da tutto il resto, l'agenda Ã¨ fitta. Senza pretesa di completezza, vanno segnalati i seguenti possibili e utili interventi:

Nel settore dei servizi pubblici locali:

A - anzitutto per il

servizio idrico integrato, lavorare per accorpare le gestioni all'interno di ogni ambito ottimale. A tacere delle ancora molto numerose gestioni â€œin economiaâ€ da parte dei Comuni, i gestori strutturati in spa o in azienda speciale sono ben piÃ¹ di 200. Molti di questi sono totalmente pubblici e, quindi, sulla carta facili da accorpare. Questo processo dovrebbe essere tra i principali obiettivi assegnati dall'art. 23 della legge 89/2014 al Commissario alla revisione della spesa pubblica. Tale processo, inoltre, potrÃ  essere agevolato dall'intervento della Cassa Depositi e Prestiti che ha giÃ  manifestato il proprio interesse;

B - per il settore dei

trasporti collettivi urbani su gomma va avviato un progetto industriale per la costruzione e l'acquisizione di autobus strutturalmente diversi da quelli attualmente in linea. A differenza dei mezzi utilizzati in tante altre cittÃ  europee, i bus italiani rendono sostanzialmente impossibile il controllo del pagamento del biglietto.

Nel settore degli

organismi partecipati strumentali:

C - le strumentali

incaricate di compiti amministrativi vanno semplicemente proibite e gli organici di quelle esistenti vanno reinseriti negli Enti locali proprietari. CiÃ² vale anzitutto per le partecipate incaricate non di gestire ma di regolamentare i servizi pubblici locali. In questo senso puÃ² essere letto il comma 90 della legge 56/2014 (â€œLegge Del Rioâ€). Esso perÃ² sembra limitare l'assorbimento nella Pa normale alle agenzie e agli organismi con compiti di livello provinciale (come per esempio Ã¨ di norma nel caso dell'acqua). Ne consegue che ribattezzando un determinato servizio come sovra provinciale sembrerebbe lecito creare nuove partecipate di regolamentazione. E' ciÃ² che avviene in Lombardia con l'avvio di ineffabili â€œagenzieâ€ per i trasporti;

D - il vincolo del

pareggio va drasticamente rafforzato, forse prevedendo l'automatico commissariamento giÃ  al secondo anno di bilancio in rosso, anche perchÃ© in molti casi il disavanzo â€œesternalizzatoâ€ porta prima o poi a situazioni insanabili di crisi degli Enti proprietari.

Per ogni tipo di

partecipata locale, vanno eliminate le clausole che prevedono remunerazioni legate a un dato arido come il profitto o all'attribuzione di deleghe.

Decidere e fare, finalmente. La Corte dei Conti ha svolto anche una specifica indagine sulle partecipate della Regione Sicilia (Deliberazione n.

417/2013/GEST) da cui risulta che a fine 2013 in quella Regione venivano continuamente ricapitalizzate e rifinanziate societÃ  poste formalmente in liquidazione

addirittura nel 1985 o, piÃ¹ spesso, nel 2009, 2010 o 2011. Anche i consigli di amministrazione continuavano a ricevere lauti stipendi. A parte che Ã¨ difficile capire come il diritto civile possa subire alterazioni territoriali, anche questo esempio illustra come nella materia delle partecipate non ci sia mai nulla di definitivo. La perdurante provvisorietÃ  Ã¨ frutto anche delle ricorrenti oscillazioni della normativa.

In sintesi, questa puÃ²

seguire l'indirizzo di chiudere e privatizzare il piÃ¹ possibile o quello di rendere le partecipate sempre meno "esterne" ovvero sempre piÃ¹ soggette alla responsabilitÃ  dell'Ente proprietario. Per esempio, l'ultima finanziaria ha seguito questo secondo approccio smarcandosi rispetto alla normativa appena precedente, che invece privilegiava il primo indirizzo (proibire e chiudere). I due indirizzi non necessariamente sono antitetici, ma se vengono assunti in alternativa e in rapida successione, non si fanno passi avanti in nessun senso, anche perchÃ© le resistenze locali sono formidabili. Dunque con l'art. 23 della legge 89/2014 si torna al primo indirizzo. E speriamo che esso "tenga" almeno per qualche anno, non per qualche mese.