

Una svolta nelle politiche per i servizi pubblici locali?

Il processo evolutivo nel settore delle utilities italiane sta procedendo in modo magmatico, con passi avanti e repentine marce indietro. Tutto ciò era per molti aspetti scontato: forti sono le resistenze che si oppongono al cambiamento e rilevante è il balzo culturale richiesto sia al management aziendale che al sistema politico-amministrativo. Così come non sono sempre condivisibili e trasparenti le spinte alla liberalizzazione e alla privatizzazione, soprattutto se si considera la presenza assai limitata nel settore dell'imprenditoria privata italiana con valida esperienza e forti capacità. È paradossale dover sottolineare che a sfruttare i processi di privatizzazione e di ristrutturazione del settore in Italia sono soprattutto le imprese pubbliche internazionali (o anche gli enti pubblici, come nel caso di Gaz de France) che hanno in questi anni consolidato la loro presenza nel nostro Paese.

Una delle cause della situazione magmatica è collegata al tentativo di considerare in modo unitario servizi di pubblica utilità con problematiche differenti e, anzi, divaricanti.

Il settore dell'elettricità è ancora sotto shock per il black-out, con reciproche accuse nella ricerca delle colpe; evidente è, tuttavia, il deficit del sistema di gestione delle emergenze anche sul lato italiano, vecchio oramai di vent'anni. Dovrebbe essere però chiara a tutti la carenza di capacità di generazione (che nulla c'entra con il black-out del 27 settembre) da sanarsi con grandi centrali ma anche con una nuova, seria spinta allo sviluppo delle energie (veramente) rinnovabili e di quella distribuita. Ancora da attuare la piena liberalizzazione (2008?) mentre fondamentale è lo sviluppo dell'interconnessione con l'estero. Una questione aperta, ma con grandi potenzialità, è lo sviluppo dei certificati bianchi, recentemente approvati dall'Autorità per l'Energia, che dovrebbero spingere verso un rilancio anche del risparmio energetico e della relativa innovazione.

Nel gas, l'avvio della piena liberalizzazione sembra avere avuto, dopo un anno, effetti pressoché nulli almeno per il grande pubblico. Da un lato, Eni, attraverso il controllo dei flussi di importazione, blocca

una reale liberalizzazione (ma, d'altronde, garantisce il forse più importante sviluppo equilibrato del mercato oltre che la stabilità degli approvvigionamenti); dall'altro, le reti di distribuzione locale sono controllate rigidamente dalle Local Utilities pubbliche e private, rendendo in concreto difficile l'accesso a terzi. Di fatto, il confronto competitivo non si è ancora innestato (ne' probabilmente si avvierà a breve termine), anche se il numero dei player è aumentato in tutte le fasi della filiera.

Nell'idrico, la legge Galli dopo dieci anni appare sostanzialmente inattuata anche se si rilevano dei timidi segni evolutivi. Il possibile ricorso da parte degli Enti Locali agli affidamenti *in house* - in questa Rivista già da tempo evidenziato - consente la massima flessibilità nelle scelte (come d'altronde avviene in tutta Europa) ma genera anche il rischio di un ritorno a logiche conservative della peggior specie.

Nei rifiuti la legge-delega approvata da un ramo del parlamento pone i presupposti per un aggiornamento del Decreto Ronchi che, pur avendo rappresentato un punto di svolta essenziale nel processo di modernizzazione del sistema dei rifiuti, mostra gli anni.

Nei trasporti pubblici locali il decreto Burlando non ha, in realtà, raggiunto gli effetti desiderati e le ben poche gare concluse non hanno conseguito gli esiti sperati.

Pur in una situazione magmatica ed assai confusa, si sta assistendo al più profondo processo di cambiamento del panorama delle utilities italiane mai avvenuto nella storia del nostro Paese. Il processo di concentrazione dei servizi pubblici locali si è avviato con decisione e vi sono tutti i presupposti a che proceda speditamente nei prossimi mesi. I casi Hera, Newco Emilia, Linea Group, Prealpi Servizi, Aps Padova e Acegas Trieste, Vitalia sono i principali esempi di un fenomeno in forte evoluzione. Vi è poi la decisione del Comune di Milano di cedere una ulteriore quota dell'AEM - decisione che appare debolmente motivata ed osteggiata molto di più di quanto ufficialmente

appaia - può aprire una nuova stagione nei processi di cambiamento del comparto.

Il realtà, ciò che emerge è un quadro teso ad una profonda revisione pur in assenza di un disegno comprensibile a livello di governo centrale. La politica dei governi del centrosinistra era altresì chiara, anche se si è rivelata per certi aspetti discutibile e per altri irrealizzabile. L'idea di fondo era di rompere i monopoli, nazionali e locali, introducendo dei meccanismi di governo dei mercati adeguati alle varie fattispecie. L'articolo di Claudio De Vincenti, in questo numero, appare una *summa* degli aspetti applicativi di tale filosofia politica. Ciò aveva come corollario la necessità di creare competizione laddove questa mancava (vedi caso Genco cedute dall'Enel) o di imporla attraverso l'obbligo delle gare (come nei servizi locali). Tale obbligo, tuttavia, costituiva una anomalia del caso italiano rispetto a quelli europei; nelle altre nazioni, infatti, il modello dell'affidamento *in house* è ampiamente diffuso e spetta alle amministrazioni locali scegliere se svolgere i servizi internamente (anche per il tramite di società di capitali) oppure affidarli a terzi (in questo caso attraverso gare).

Non v'è dubbio che questa impostazione aveva, tra l'altro, forti motivazioni nello spreco di risorse derivante dalle situazioni di monopolio, ed anche nei fenomeni di corruzione e di clientelismo che talvolta con esse si accompagnano. Rompere i monopoli significa creare le condizioni per lo sviluppo delle economie anche locali (vedasi l'articolo di Senn e Percoco).

Le questioni si sono poste in sede di attuazione del disegno. Lo sviluppo della competizione non ha quasi mai avuto luogo attraverso il rafforzamento di un'industria nazionale (come è avvenuto in tutti i paesi europei) ma in netta prevalenza attraverso l'affacciarsi sulla scena di soggetti internazionali (spesso enti pubblici) e di ex municipalizzate. Paradossalmente, il sentiero della liberalizzazione, invece di favorire la creazione di una industria nazionale veramente qualificata, ne ha determinato un indebolimento, almeno rispetto ai competitor internazionali (come, ad esempio, nel caso di Enel). Appare evidente all'osservatore, anche distratto, che i processi di privatizzazione in

ordine sparso delle Local Utilities costituiscono delle sicure premesse a che l'aggregazione sia realizzata da qualcuno dei potenti player internazionali, peraltro già presenti con quote rilevanti in molte Local Utilities negoziate in Borsa.

Quali sono, dunque, gli elementi di una nuova possibile strategia? Certamente vanno coniugate molte prospettive nella ricerca di un equilibrio complessivo. Un elenco di questioni, non certo esaustivo, è riportato di seguito:

- 1) affrontare la regolamentazione a livello di singolo comparto, ponendo veramente al centro l'interesse dell'utenza;
- 2) considerare le questioni di interesse strategico nazionale quali, ad esempio, la stabilità e i prezzi degli approvvigionamenti energetici;
- 3) considerare l'obiettivo di creare o rafforzare l'industria del Paese nei settori considerati e in quelli dedicati alle forniture strategiche;
- 4) abbandonare definitivamente l'idea di normare in chiave unitaria i servizi locali, fatto salvo quanto attiene alle questioni collegate ai rapporti tra utente ed erogatore del servizio;
- 5) accelerare il processo di aggregazione delle utilities locali, requisito essenziale per raggiungere obiettivi di economicità, d'innovazione e di capacità di competere;
- 6) favorire l'ingresso delle fondazioni bancarie nel processo di ristrutturazione e di modernizzazione del sistema dei servizi pubblici;
- 7) lasciare che le singole amministrazioni si organizzino liberamente tenendo conto delle situazioni e delle istanze locali;
- 8) introdurre seri meccanismi di controllo e di trasparenza sui servizi;
- 9) fissare criteri progressivamente più restrittivi su prezzi e qualità dei servizi;
- 10) creare una Autorità sui servizi locali con ampia capacità conoscitiva, obblighi divulgativi e poteri di intervento in caso di mancata ottemperanza dei limiti.

Andrea Gilardoni