

Le privatizzazioni e i pregiudizi del piano Cottarelli

Sergio Marotta - 20/09/2014 [papers]

Abstract

The basic idea of the document of the spending review Commissioner is that to avoid waste in public spending at a local level it is necessary to privatize the management of industrial services and to retain within the bounds of the public administration only the services that can be provided by private suppliers. However the local public services sector needs to be treated with special attention to «allocation merit» since an indiscriminate privatization could have serious effects on family income leading to a further overall decline in wealth for the



A leggere il documento intitolato *Programma di razionalizzazione delle*

partecipate locali redatto dalla struttura per la “spending review” guidata da Carlo Cottarelli (terminato il 7 agosto scorso e presentato alla stampa il 26) non si apprende nulla di nuovo. I dati contenuti nel documento sono, infatti, risalenti al 2012 e ricavati dalla banca dati del Ministero dell’Economia, che costituisce la fonte principale del rapporto. Mentre per le ulteriori elaborazioni sono stati utilizzati i dati del Cerved, che è la società ‘partecipata’ delle Camere di Commercio italiane, e i dati dell’Inps, per ciò che riguarda il personale. Il rapporto non contiene né un’analisi economica sugli effetti dei processi di privatizzazione nel settore dei servizi pubblici locali, né uno studio sulla qualità dei servizi offerti dalle partecipate locali, né un approfondimento sul se, sul come e sul perché le attuali gestioni dei servizi pubblici locali a rilevanza economica – acqua, luce, gas, rifiuti, trasporto pubblico locale – producano perdite. Se, come sostiene Piero Giarda, l’attività di revisione della spesa consiste «in una sequenza di passi che includono: analisi di natura economico-organizzativa; proposte d’intervento da parte di una struttura dedicata allo scopo; decisioni politiche di procedere all’intervento; attività legislativa e/o amministrativa, se necessaria; concreta attuazione»[1], il documento Cottarelli, oltre a presentare insufficienze sul piano dell’analisi, appare basato sul pregiudizio che il privato sia sempre e comunque più efficiente del pubblico, in coerenza con il *mainstream* liberista. Non stupisce, dunque, che la conclusione del documento sia quella ampiamente riportata dalla stampa: ridurre le partecipate locali dalle attuali 8000 a 1000. L’idea è che per evitare gli sprechi nella spesa pubblica locale anziché “efficientare” le partecipate esistenti occorra privatizzare e tenere all’interno del perimetro della pubblica amministrazione soltanto i servizi che non possono essere forniti dai privati. A conferma di ciò basti pensare che, secondo Cottarelli, il criterio che dovrebbe guidarci è esclusivamente il seguente: «potrebbe l’attività essere svolta dal privato?». Salvo precisare in nota, qualora a qualcuno non fosse chiaro, che «per privato si intende qui la proprietà da parte di soggetti privati e non la proprietà in forma privatistica da parte di un soggetto pubblico». Non società solo formalmente private a totale capitale pubblico, ma privato «vero». Mentre si può concordare sul fatto che una riduzione del numero degli amministratori delle partecipate potrebbe comportare un risparmio

– purché si comprenda che si tratta di un risparmio solo indiretto che si traduce in una in una potenziale riduzione del corrispettivo per il servizio pubblico reso – non si comprende, a maggior ragione in un’ottica di libero mercato, come la riduzione delle remunerazioni per gli amministratori di aziende partecipate possa indurre un efficientamento dal momento che nessun manager di spessore sarebbe disponibile ad affrontare maggiori responsabilità personali e patrimoniali a fronte di una stipendio inferiore a quello pagato dal privato. Tale ragionamento ci porta a evidenziare l’ulteriore contraddizione del documento Cottarelli secondo il quale la principale riduzione dei costi di amministrazione deriverebbe dalla cessione delle partecipate. È come se gli utenti dei servizi privatizzati, cioè famiglie e imprese, non dovessero più pagare in bolletta il costo della remunerazione degli amministratori che, tra l’altro, in una gestione privatistica sarebbe sicuramente più alto. A ciò si aggiunga che tali ragionamenti intorno ai costi degli amministratori sembrano fondati sui dati di quelle partecipate locali che hanno una struttura organizzativa "patologica", con un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti. Ma sulla necessità di liquidare tali partecipate non si può che concordare. Insomma, l’impostazione generale del documento del Commissario Straordinario per la revisione della spesa sembra avere un unico obiettivo: rilanciare, anche nel settore dei servizi pubblici locali, la ricetta seguita in Italia dal 1991 al 1995 quando, in una situazione di crisi finanziaria e di pressione dei mercati internazionali, l’Italia privatizzò pressoché tutti i servizi pubblici di livello statale con la promessa che il ricavato sarebbe andato a ridurre il debito pubblico[2]. D’altra parte come ha chiarito di recente Piero Giarda «nei quattro anni dal 2008 al 2012, con un tasso di crescita risultato inferiore al tasso d’inflazione, la spesa totale al netto degli interessi in termini reali si è ridotta del 3,8 per cento, la spesa per consumi pubblici del 7,7 per cento e la spesa in conto capitale del 24,7 per cento»[3]. Insomma, per quanto i numerosi tagli lineari e l’austerità degli ultimi anni non abbiano migliorato la situazione, si intende ancora procedere con le privatizzazioni. E non essendoci più nulla da vendere a livello statale, se non le Poste S.p.A. e qualche residua quota di Enel ed Eni, è necessario privatizzare le partecipate locali. La ricetta per affrontare la crisi è sempre la stessa: tagliare la spesa pubblica sulla base dell’urgenza del momento, sotto la pressione dei mercati e dello spread per ottenere effetti immediati e senza guardare al medio-lungo periodo. Con l’aggravante che, a differenza dei servizi pubblici di livello statale, quelli locali incidono direttamente sia sulla qualità della vita dei cittadini sia sui bilanci delle famiglie e delle imprese già fortemente in sofferenza. Pertanto, nel settore dei servizi pubblici locali il cosiddetto «merito allocativo» riveste un’importanza fondamentale. A tutto ciò si aggiunge che la privatizzazione dei servizi pubblici locali mediante vendita a soggetti privati o mediante la quotazione in borsa degli attuali gestori comporta numerosi problemi sia dal punto di vista economico, sia da quello giuridico e politico. Dal punto di vista economico, si è già tentato di affrontare la questione della privatizzazione di settori che si trovano in condizioni di monopolio naturale introducendo l’idea che la libera concorrenza vada realizzata mediante cicliche gare per l’affidamento dei servizi. Per questo, si è parlato in questi anni di concorrenza *per il mercato* anziché di concorrenza *nel mercato*. Ma a tutt’oggi non si riesce a risolvere il problema centrale che è quello del trasferimento di potenziali rendite da monopolio dal settore pubblico a quello privato. Sul tema appare insufficiente anche il documento Cottarelli che si limita a qualche accenno all’introduzione «del criterio del costo standard come base di gara e del subsidy cap come sistema per la determinazione dell’evoluzione nel tempo del corrispettivo per il servizio pubblico»[4]. Dal punto vista giuridico, poi, la questione si è dimostrata ancora più ostica dal momento che sganciare i servizi pubblici locali dalla pubblica amministrazione di cui costituivano, da circa un secolo, un vero e proprio braccio organizzato in forma aziendale, si è dimostrata operazione più difficile del previsto. Ci son voluti numerosi interventi legislativi e diverse trasformazioni dei soggetti pubblici gestori, che si possono sommariamente riassumere nei seguenti passaggi: con la legge 142 del 1990 è stata conferita autonomia imprenditoriale alle aziende municipalizzate trasformandole in aziende speciali; con successivi interventi legislativi si è incentivata la possibilità di gestire i servizi pubblici locali con società miste dapprima a prevalente capitale pubblico e poi anche a capitale pubblico minoritario; poi si è passati a prevedere forti incentivi fiscali per la trasformazione delle aziende speciali in società di capitali di diritto privato; mentre nel dicembre del 2001 con la legge 448, la finanziaria per il 2002, è stato previsto l’obbligo di esternalizzazione di tutti i servizi pubblici locali e l’obbligo di trasformazione delle aziende speciali rimaste ancora in vita in società per azioni. La moltiplicazione delle società pubbliche non solo è una diretta conseguenza delle riforme degli

ultimi vent'anni, ma è una prova delle oggettive difficoltà di privatizzazione del settore e dei numerosi errori commessi in passato. E veniamo al problema politico. Se le privatizzazioni dei servizi pubblici di livello statale sono state giustificate con la necessità di abbassare il debito pubblico statale, non altrettanto può essere sostenuto per le partecipate locali, la cui vendita andrebbe a impattare sui bilanci degli enti locali e solo indirettamente sulla finanza statale (il Tesoro, infatti, potrebbe avere eventuali vantaggi derivanti dalla riduzione dei trasferimenti dallo Stato agli enti locali, garantendo in cambio di un allentamento del patto di stabilità interno). Non incidendo direttamente sul debito pubblico italiano, la dismissione delle partecipate locali può essere giustificata solo sulla base dell'argomento della riduzione degli sprechi e dell'efficientamento: «nuove condizioni di stress fiscale vissute dalla finanza pubblica dopo la crisi economico finanziaria del 2008-2010 [...] impongono a tutte le istituzioni pubbliche, in Italia come nel resto d'Europa, una rigorosa azione di riduzione e razionalizzazione delle spese pubbliche, non escluse le stesse spese di investimento»**[5]**. Sia chiaro che nessuno intende difendere carrozzoni inutili e dispendiosi o sprechi di denaro pubblico, per cui ben venga la liquidazione di quelle oltre mille società che esistono solo sulla carta e ben venga la riduzione dei posti nei consigli d'amministrazione, ben vengano alcuni dei provvedimenti meritoriamente individuati dal documento Cottarelli. Ma deve essere altrettanto chiaro che il settore dei servizi pubblici locali va trattato con profonda attenzione alla qualità della spesa e al «merito allocativo» poiché le conseguenze di un'indiscriminata privatizzazione potrebbero incidere pesantemente sui bilanci familiari e potrebbe determinare un ulteriore complessivo impoverimento del Paese.

[1] P. Giarda, Introduzione, in Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministro per i rapporti con il Parlamento delegato per il programma di Governo, Analisi di alcuni settori di spesa pubblica, marzo 2013, p. 6.

[2] La legge 27 ottobre 1993, n. 432, prevedeva che il ricavato della vendita delle aziende pubbliche dovesse confluire su un apposito fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

[3] P. Giarda, Introduzione, in Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministro per i rapporti con il Parlamento delegato per il programma di Governo, Analisi di alcuni settori di spesa pubblica, marzo 2013, p. 5.

[4] Commissario Straordinario per la revisione della spesa, *Programma di razionalizzazione delle partecipate locali*, Roma, 7 agosto 2014, p. 29.

[5] F. Bassanini, [*I servizi pubblici locali tra riforma e referendum*](#), p. 6. È il testo dell'introduzione al libro di ASTRID, *I servizi pubblici locali tra riforma e referendum*, scritti di C. De Vincenti e A. Vigneri, Maggioli, Rimini, 2011.