

# La riforma dei pubblici servizi locali. Verso il superamento del monopolio: liberalizzazione, privatizzazione

Venerdì 25, ore 18.30

**Relatori:**

Mario FERRI,  
Commercialista

Giuliano ZUCCOLI,  
Presidente e Amministratore Delegato di AEM S.p.a.

Stefano ALDROVANDI,  
Presidente SEABO

Mario SAPORITI,  
Presidente di UTILITÀ

**Ferri:** Il titolo di questo incontro rappresenta più un auspicio che una certezza, perché la riforma dei servizi pubblici locali ha un iter molto complesso ed esistono resistenze notevoli che in un certo qual modo sono ataviche perché il nostro ordinamento è fondamentalmente monopolista. Noi siamo accerchiati dai monopoli e non ce ne accorgiamo neppure: questo indubbiamente è un fatto molto negativo.

Per quello che riguarda l'assetto dei servizi pubblici locali, occorre anche riportarsi a quella che è la nostra storia: in una fase iniziale il monopolio pubblico ha avuto anche una funzione positiva (mi riferisco agli inizi del Novecento) con un modello gestionale tale per cui l'intervento pubblico diveniva necessario perché si intensificava la vita urbana, si moltiplicavano i bisogni collettivi, e occorreva dare una risposta concreta: si dovevano creare delle infrastrutture inesistenti, per cui la risposta di carattere sociale non poteva che essere pubblica. Mi riferisco agli inizi del Novecento, ma anche al nostro secondo dopoguerra; è indubbio che questo modello gestionale che è rimasto immutato nel corso dei decenni ha consolidato delle situazioni che oggi non sono assolutamente accettabili. Diciamo che la riforma dei servizi pubblici locali ci giunge con almeno vent'anni di ritardo, ma le resistenze sono notevoli, perché tutti a parole ci dichiariamo liberalisti, però le scelte politiche e le scelte economiche tengono conto degli interessi precostituiti. Noi di fatto viviamo in un sistema di monopolio, sia esso espressione pubblica o privata.

Il virus da monopolio colpisce in egual misura il gestore pubblico e il gestore privato, quindi la riforma dei servizi pubblici locali rappresenta una riforma strutturale: qualora questa riforma sia portata a compimento, essa rappresenta la riforma più importante della legislatura. Comincio a manifestare seri dubbi sul fatto che questa riforma troverà compimento. Un primo approccio in senso positivo noi l'abbiamo avuto nel 1990, con la legge 142, che ha consentito, accogliendo un'istanza di carattere economico che da decenni veniva avanzata, la forma del modello gestionale della società per azioni, una privatizzazione per lo meno di carattere formale: si creava un modello gestionale di tipo privatistico, pur rimanendo la proprietà a maggioranza pubblica. Non sto a elencare i provvedimenti normativi successivi; anche la privatizzazione formale ha rappresentato un aspetto sicuramente positivo, però non esistevano ancora le condizioni tali per cui si potesse passare in breve tempo dalla privatizzazione formale alla privatizzazione sostanziale, intesa questa come dismissione di partecipazioni di maggioranza o di controllo. Non si poteva perché la privatizzazione richiede delle pre-condizioni, che sono un sistema di liberalizzazione e un sistema di regolazione. Sono le stesse problematiche che si sono poste nel 1992 allorché lo Stato, essendo i conti pubblici sull'orlo del baratro, non per ragioni ideologiche, ma per ragioni squisitamente di cassa, ha pensato di dismettere le partecipazioni, perché il sistema non era più in grado di ricapitalizzare un sistema che faceva acqua da tutte le parti. Non disponendo lo Stato delle risorse per ricapitalizzare le imprese, si è avviato il processo di privatizzazione.

Processo di privatizzazione che richiede liberalizzazione e regolamentazione. La liberalizzazione si può definire schematicamente come una regolazione strutturale del mercato in modo che possano partecipare alla competizione più protagonisti, che siano eliminate le barriere di accesso, che siano eliminati i protezionismi, soprattutto dei passati monopolisti; questo sistema richiede soprattutto che venga assicurata la parità delle armi tra tutti i contendenti. Il sistema di liberalizzazione è quindi una delle condizioni; tra l'altro il mercato lo si può creare, ma il mercato deve essere anche mantenuto, perché prima o poi qualcuno dei protagonisti del mercato cercherà di ricavarci delle nicchie protette e quindi ci vuole un soggetto vigile, attento, dotato di speciali competenze e sensibilità che vigili perché la competizione venga mantenuta; non basta creare il mercato, il mercato va mantenuto. Inoltre, occorre un sistema di regolazione che inserisca delle regole in modo che il soggetto concedente, che è l'ente pubblico, e il soggetto gestore abbiano un contratto di servizio, di programma che da una parte tutela l'utente, dall'altra deve dare anche le necessarie certezze all'impresa, al soggetto gestore, perché il soggetto gestore deve essere in grado di programmare e attuare delle politiche industriali.

La regolazione ha due cardini: una è il contratto di servizio e l'altro è il sistema tariffario. La regolazione è totalmente sconosciuta nel nostro ordinamento fino al 1995; si comincia a parlare di regolazione solamente alla fine della prima metà degli anni novanta. Questo perché essendo il sistema dei servizi pubblici affidato quasi esclusivamente

in mani private, si è ritenuto il monopolio pubblico come una sorta di monopolio “buono”, per cui non si è pensato di regolamentare a tutela dell’utente questo rapporto che pure è fondamentale.

Non ci accorgiamo nemmeno di quanto il nostro sistema sia strutturato in modo monopolistico. La riforma di questo sistema sarebbe veramente una grande riforma; una grande riforma che ponga il cittadino al centro di questa riforma, che rilevi finalmente la centralità del consumatore, la centralità dell’utente. Teniamo anche presente che i processi di privatizzazione sostanziale sono fondamentali, perché più viene limitata la funzione pubblica, più aumenta la libertà del cittadino. Questo è un punto fondamentale, il concetto da tanti auspicato, ma rimasto vuoto nei fatti, quello della sussidiarietà: la sussidiarietà si può riaffermare solamente in un sistema competitivo in cui il soggetto pubblico svolga le funzioni del regolatore.

La regolazione è talmente sconosciuta nel nostro ordinamento che ha avuto origine solamente negli anni novanta. Ma la popolazione rappresenta una condizione fondamentale, perché il processo di privatizzazione per poter essere attuato richiede delle regole; diversamente non faremmo che sostituire a un monopolio pubblico un monopolio privato. Definiti questi concetti di liberalizzazione e di regolamentazione è possibile attuare la privatizzazione. Così diventa attuale quel disegno di legge e di riforma che in luogo dell’affidamento diretto a tempo indeterminato introduce il sistema competitivo, della gara, anche se la gara di per sé non è sufficiente per assicurare la competizione, perché la competizione è un qualche cosa che deve essere mantenuto nel tempo.

Questo disegno di riforma dei servizi pubblici prevede il superamento della frammentazione delle gestioni; il punto dolente è l’affidamento che deve avvenire per tempo determinato non prorogabile mediante gara, e la legge di riforma parla di liberalizzazione e regolazione, non parla di privatizzazione. Né la privatizzazione viene incentivata, cioè la privatizzazione viene lasciata come scelta di autonomia agli enti locali. L’ente locale può decidere se dismettere o meno la privatizzazione. Come può l’ente locale in forma singola, in forma congiunta, assumere la funzione della regolazione se è parte del processo competitivo? Come faccio io comune di Rimini a svolgere la funzione di regolatore se nel contempo sono azionista di maggioranza o comunque ho interessi nei soggetti che gestiscono? Questa è una autentica e vera rivoluzione. Quando si comprenderà questo evento allora potremo dire veramente che il concetto di democrazia economica nel nostro paese si possa affermare.

**Zuccoli:** È naturale che gli operatori vedano in una posizione monopolista la posizione più comoda. È come essere in una condizione in cui c’è un unico negozio in un paese e tutti gli abitanti del paese sono costretti ad andare in quel negozio. Ma dall’altro lato bisogna anche prendere atto del fatto che spesso gli operatori hanno sufficiente intelligenza per capire là dove gli interessi singoli finiscono e collidono con gli interessi generali e là dove invece la salvaguardia degli interessi generali ha poi come ricaduta inevitabile la salvaguardia degli interessi particolari. Io credo che noi siamo in questo caso. Gli operatori stanno capendo che solo attraverso la rottura di regole ormai sclerotizzate e la riscrittura di nuove regole che permettono di innestare la competizione si faranno gli interessi di tutti.

Occorre però fare alcune precisazioni. Un conto è parlare di monopolio e un conto è parlare di proprietà. Sono due cose diverse. Esiste il monopolio privato, esiste il monopolio pubblico. Esiste la proprietà privata, esiste la proprietà pubblica intesa come azionista di una attività industriale. In questo momento nel paese sembra evidente che il massimo del danno deriva dalla commistione del monopolio con il pubblico. Questa è la chiave di lettura che purtroppo dobbiamo dare di questi ultimi anni della nostra storia in cui la posizione di forza derivante dal regime monopolistico ha permesso ed aiutato anche la prevaricazione di altri settori da parte del mondo della politica. Quindi ben venga da questo punto di vista la rottura del monopolio da un lato e dall’altro il passaggio di proprietà dalla mano pubblica alla mano privata. D’altro canto io credo che sia anche necessario e opportuno per potersi capire, confrontarci con il mondo che ci sta attorno perché come è noto, ormai in questo tipo di attività non è più pensabile o possibile creare delle barriere geografiche o doganali. Oggi bisogna essere attenti a confrontarsi con il mondo nella sua totalità. Prendiamo l’esempio dell’energia elettrica. In giro per il mondo cosa sta succedendo? In giro per il mondo ci sono situazioni molto diverse. In Francia permane forte e condivisa dalla totalità della popolazione, l’idea legata alla *grandeur* dei tempi degaulliani secondo cui lo Stato è comunque il miglior fornitore di alcuni servizi. Il settore elettrico è fortemente concentrato nelle mani pubbliche. Nessuno dei francesi si pone la domanda se liberalizzare o meno il settore. L’Inghilterra segue una strada completamente diversa, di quasi totale liberalizzazione: i singoli cittadini possono scegliere il fornitore di energia elettrica in modo molto facile e rapido. Questo ha scosso l’albero delle posizioni precostituite creando una discontinuità in transizione ma poi ha consolidato una posizione certamente interessante e da valutare. Gli Stati scandinavi sono molto simili alla Gran Bretagna e la Germania si sta avviando su questo settore.

L’Italia è in una posizione peggiore. Da un lato ha vissuto la logica dell’accentramento monopolistico nelle mani dell’Enel che ha comportato nei fatti un costo dei chilowatt non confrontabile con quello degli altri paesi del mondo, e dall’altro sta cercando di aprirsi al mercato senza la sufficiente determinazione nel portare fino in fondo questa decisione. Il decreto Bersani tanto decantato è solo una liberalizzazione virtuale, perché è stato aperto il mercato ma non sono stati messi a disposizione i prodotti necessari per rendere competitivo il mercato stesso. Il giudizio che noi diamo sul futuro del paese è molto pessimistico proprio per questo fatto.

**Aldrovandi:** Il problema delle privatizzazioni non si sarebbe mai posto se lo Stato non avesse bisogno di soldi. Nessuno abbandona mai le posizioni ove non ne sia costretto. Questa è la realtà che noi viviamo tutti i giorni ed è la realtà che tende a far sì che l’ente si spossessi con la maggiore difficoltà possibile del proprio bene e del proprio strumento di potere che è l’azienda. Non dimentichiamo che oggi l’azienda che fornisce servizi è un interfaccia con il cittadino a volte molto più potente di un’azienda della stessa amministrazione comunale. Questo significa che il servizio, quando copre una quota del reddito importante delle singole famiglie, può rappresentare una leva di indirizzo.

Il monopolio pubblico ha prodotto delle cose eccellenti in Italia: ad esempio, abbiamo un'azienda come l'ENI che è tra le prime aziende mondiali in un settore strategico (l'energia), mentre altri modelli monopolistici nel settore elettrotecnico hanno portato alla distruzione di un'industria estremamente fiorente in Italia. Non esiste mai un'idea che sia di per se stessa vincente. Diciamo solo che è da come questa idea viene gestita che se ne possono avere le effettive conseguenze. Il problema delle nostre società, in questo caso le nostre municipalizzate, è che nella stessa azienda si andavano ad identificare essenzialmente tre soggetti: quello che faceva le regole, colui che eseguiva e colui che andava a controllare che le stesse venissero applicate. Tutto questo è assolutamente contrario con il concetto di azienda perché l'azienda per essere messa in un mercato anche di tipo monopolistico deve assolutamente trovare scissione tra l'esecuzione e il controllo delle regole.

SEABO è un'azienda che ha quasi 2000 dipendenti e 700 miliardi di fatturato: credo che in questa azienda il frutto di integrazione di aziende culturalmente diverse abbia portato ad una piattaforma tecnologica e ad una struttura fortemente efficiente, di gente capace, senza però un obiettivo. Se un'azienda ha come dimensione il proprio mercato di riferimento, non ha stimoli per potersi modificare. Questo processo di liberalizzazione che sta andando avanti con grande lentezza, credo che farà molta fatica a trasformarsi in un meccanismo che favorisca l'utente e il livello di abbassamento di prezzi.

Oggi il pubblico si trova in grandissima difficoltà a fare investimenti. Noi sappiamo che invece i nostri mercati sono mercati che supportano forti investimenti. Noi abbiamo fatto fronte a un piano precedente abbastanza modesto, un piano quinquennale di investimento di 1000 miliardi – che in una realtà come il nostro territorio credo sia significativo – basato completamente sull'autofinanziamento e su meccanismi di *project finance* che sono perfettamente congruenti ad un regime di tariffazione e di progetto. Questo attiva una grande capacità e una grande possibilità di mercato per le imprese del nostro territorio. Credo che crei una forza competitiva del territorio che attraverso una impresa che si muove come impresa competitiva trae vantaggio.

Le nostre imprese, al contrario ad esempio di quelle francesi, sono imprese tendenzialmente piccole. Sinergie nel campo dei servizi non si fanno con aziende piccole. Bisogna trovare meccanismi di crescita. Un po' come quello che c'è stato nel settore bancario. Nel settore bancario il meccanismo di separazione tra proprietà ed azienda ha creato una dinamica di facile aggregazione: se la proprietà che rimane a capo alle fondazioni può continuare a portare avanti un interesse di tipo pubblicistico sul territorio, l'azienda, liberata dal vincolo di un legame alla proprietà può trovare meccanismi aggregativi che la rendono più competitiva, portando però al territorio grossi vantaggi. L'operazione che la nostra banca, la Banca del Monte, ha fatto generando la Rolo Banca nel 1973 credo che sia stato un modello da manuale nel senso che abbiamo mantenuto la proprietà legata al territorio e abbiamo permesso attraverso un meccanismo di privatizzazione forte la creazione di una grossa banca a livello nazionale e quindi con anche grossi benefici sul territorio. Le imprese devono, secondo me, compiere il medesimo percorso: cercare di mantenere a livello pubblico quello che sono le infrastrutture e i beni di tipo collettivo ma trovare meccanismi che disgiungano la gestione dalla proprietà e meccanismi che riescano a fondere le gestioni per creare modelli di impresa competitivi più forti, per essere più competitivi sul proprio territorio e per andare fuori dal proprio territorio.

**Saporiti:** UTILITÀ è una società che è nata circa sei mesi fa, promossa dalla CDO. Come il nome stesso lo dice, vuole interessarsi dei servizi di pubblica utilità, come l'energia elettrica, il gas, l'acqua, le telecomunicazioni. Il motivo per cui abbiamo costituito questa società è il fatto che il servizio pubblico è sempre stato concepito come servizio pubblico da soggetto pubblico, quindi statale, mentre anche in questi giorni noi stiamo parlando di una funzione pubblica dei soggetti privati, il che equivale al principio della sussidiarietà. Questo concetto fa molta fatica ad essere accettato, il concetto che il privato possa fare un servizio pubblico.

UTILITÀ è nata non per produrre servizi perché i servizi pubblici vengono prodotti da grandi società con grandi capitali: per produrre energia, importare gas, fare telecomunicazioni, occorrono investimenti. Invece UTILITÀ è nata per essere, all'interno dei soci della Compagnia delle Opere innanzitutto ma non solo, una società che come si dice oggi sia di *multiutility*, ovvero che si mette tra i produttori di servizi e il mercato. Non il mercato in generale, ma il mercato in particolare delle piccole e medie imprese. Vi faccio un esempio: un imprenditore con una cinquantina di dipendenti della zona di Como è assediato ogni giorno da venditori di Telecom, di Wind, di Albacom, di Infostrada, di Tele 2: in questa situazione non sapendo cosa scegliere rimane dov'è e infatti rimane con Telecom, senza sapere se fa bene o fa male. La nostra società vuole fare *multiutility* innanzitutto, e l'ha già fatto per circa 3000 aziende, tramite quello che chiamiamo un *ceck up*, che consiste nell'aiutare a capire quali siano i servizi più convenienti.

Noi pensiamo così di essere un soggetto, una società di intermediazione tra i produttori di servizio e l'utente e le piccole e medie imprese in particolare, in tutti quei servizi che le imprese utilizzano e di cui non possono fare a meno.