



## SE FINISCE TUTTO A TARALLUCCI E ACQUA

di Antonio Massarutto

*Con il regolamento attuativo della riforma dei servizi pubblici locali si passa da una norma che bollava come inefficienti tutte le gestioni in house a una disciplina che consentirà a buona parte di quelle stesse gestioni di autoproclamare la propria efficienza e ottenere la deroga. Le società in house così salvaguardate dovranno però rispettare il Patto di stabilità interno. Ovvero non potranno operare. Una proposta per garantire alle imprese, anche pubbliche, maggiori margini di autonomia strategica e di bilancio. Ma con criteri più seri per mantenere l'affidamento.*

In settembre è entrato in vigore il regolamento attuativo della riforma dei **servizi pubblici locali**, quel “decreto Ronchi” che ha scatenato una vasta reazione culminata nella richiesta a furor di popolo dei referendum abrogativi della cosiddetta “**privatizzazione dell’acqua**”.

### DEROGHE ALLA GARA

Il regolamento chiarisce ben pochi dei dubbi che il testo di legge lasciava aperti, soprattutto in materia di **gare**, limitandosi a prescrivere alcuni contenuti abbastanza ovvi.

In compenso detta una norma che in pratica ribalta il testo legislativo a proposito dei criteri che possono permettere il mantenimento della **gestione in house** fino alla scadenza naturale. Il testo della legge indicava infatti termini perentori per il decadimento dell’affidamento e l’avvio della gara, consentendo la deroga solo in caso di “(...) situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato”. Una formulazione piuttosto singolare (quali saranno mai le caratteristiche sociali che non permettono un efficace ricorso al mercato? Forse la minaccia di sommosse popolari? E cosa c’entra la geomorfologia del territorio con il mercato?), che comunque sembrava circoscrivere la deroga solo a **casi eccezionali**.

Il regolamento, invece, allarga in modo deciso la manica, consentendo la deroga a quelle gestioni che si dimostrino “non svantaggiose per i cittadini rispetto a modalità alternative”.

Per dare sostanza a questi criteri, vengono fissati alcuni **indicatori**: bilancio in utile o in pareggio, destinazione degli utili a nuovi investimenti, tariffe inferiori alla media; incidenza dei costi operativi sulle tariffe inferiore alla media. Dunque, quello che nel testo di legge era un caso eccezionale, diventa una situazione allargabile a buona parte delle **gestioni attuali**, soprattutto del Nord. Probabilmente non sarà sufficiente a fermare la macchina referendaria, ma certo rappresenta una concessione fondamentale ai sostenitori dell’“acqua pubblica”.

In “*I servizi pubblici locali e il vicolo cieco della gara*” ([www.lavoceinfo](http://www.lavoceinfo), 25/09/2009) avevo espresso perplessità sulla reale efficacia di una gara in cui concorrono sia soggetti terzi rispetto all’amministrazione che bandisce, sia le aziende che da questa sono direttamente controllate.

Una gara siffatta sarebbe una singolarità tutta italiana. Negli altri paesi, e anche nella norma

europea, l'**impresa pubblica** è vista come un'alternativa all'affidamento esterno, non come una concorrente per l'affidamento esterno. Ovunque, si riscontra una significativa coincidenza tra il soggetto cui competono le responsabilità – l'ente locale – e la scelta se “fare in casa” o rivolgersi all'esterno (nel qual caso, la gara è d'obbligo). Va detto anche che questo non è necessariamente un viatico alle gestioni pubbliche: soprattutto dove l'ente locale non può contare su sussidi statali e pagherà direttamente, col proprio bilancio o con le tariffe dei suoi cittadini, il prezzo di inefficienze e dissesti, la scelta di affidamento esterno è praticata molto spesso. Invece di obbligare gli enti locali ad andare in gara in ogni caso, si creano le condizioni perché l'autonoma scelta di andarci o no sia fatta assumendosene pienamente la **responsabilità**, non solo politica ma anche economica.

## EFFICIENZA E QUALITÀ

Alla luce dell'esperienza altrui, la retromarcia del legislatore è stata probabilmente saggia, almeno in linea di principio. Come evitare però che la deroga si risolva in una pace a “tarallucci e acqua”, in cui i gestori **autoproclameranno** la propria efficienza, contando come in passato sull'ombrello della finanza pubblica per nascondere le magagne, continuando a fare finanza allegra con la garanzia implicita di Pantalone?

I criteri che sono stati adottati nel regolamento sono **discutibili**.

L'efficienza non si può certificare col fatto di avere costi e tariffe inferiori alla media: in questo modo si premiano le gestioni che hanno la fortuna di operare in contesti favorevoli, non quelle efficienti.

Sarebbe più opportuno che la valutazione dell'efficienza si riferisse a un confronto econometricamente fondato. Il “**metodo tariffario normalizzato**” prevedeva una formula parametrica che doveva servire proprio a questo: ma quella formula, calcolata nel 1996 a partire da dati molto lacunosi e da allora mai aggiornata, non può rappresentare un riferimento credibile, ed evidentemente lo stesso legislatore dimostra di non fidarsene. Nulla vieta però di raffinare il modello, ricalcolando le formule a partire da dati più realistici e aggiornandole con tempestività.

Il Mtn potrebbe così recuperare la funzione che aveva in origine, ossia vincolare le tariffe solo alla copertura dei costi efficienti; per i gestori che non riuscissero a sostenersi finanziariamente con tali tariffe potrebbero scattare forme di commissariamento e, come *extrema ratio*, il ritiro anticipato dell'affidamento e la gara.

Quanto all'equilibrio della gestione, limitarsi al conto economico (ossia all'esistenza di un utile netto) è fuorviante. In un settore in cui una parte significativa delle poste a bilancio sono ammortamenti e accantonamenti, ossia poste congetturali, gli spazi per la “contabilità creativa” sono enormi, mentre l'elevata esposizione finanziaria le rende assai vulnerabili al costo del capitale e ai fatti che possono condizionare la formazione dei margini operativi. Col risultato che aziende in utile fino all'anno prima possono trovarsi pochi mesi dopo sull'orlo del dissesto (per una storia illuminante si veda il mio “*Buchi nell'acqua*”, [www.lavoceinfo](http://www.lavoceinfo.it), 14/10/2008)).

Dovrebbero invece essere costruiti indicatori di **solidità finanziaria** che dimostrino la capacità dell'azienda di sostenere i suoi impegni nei confronti del mercato, monitorando con attenzione l'evoluzione dell'indebitamento, lo sfruttamento della leva finanziaria e il rapporto tra livelli di indebitamento e margini operativi.

I criteri prescelti tacciono poi completamente della **qualità del servizio**. In un contesto nel quale ancor oggi una buona parte delle gestioni è addirittura priva di carta del servizio, e tra quelle che ce l'hanno molto spesso gli impegni sono generici e non soggetti a verifiche né sanzioni, la norma del regolamento suona come un via libera alla rincorsa verso il basso della qualità. Alla salvaguardia dovrebbero essere invece ammesse solo le gestioni in grado di offrire un livello di qualità almeno pari ai minimi e che dimostrino la capacità di attuare i programmi di investimento. Non basta “prevedere” l'adozione della **carta del servizio**, come fa il regolamento; si potrebbe invece riprendere quanto a suo tempo previsto dal disegno di legge Lanzillotta: la carta diviene parte integrante del contratto e il suo monitoraggio e sanzione deve essere un compito fondamentale del soggetto affidante.

In parallelo, l'esperienza di altri paesi, dove la gestione pubblica funziona e l'autosufficienza

economica è presa seriamente, mostra che percorsi di efficientamento significativi possono essere stimolati anche usando la carota. Il **benchmarking istituzionale**, ad esempio, pare abbia stimolato notevolmente l'iniziativa delle gestioni per recuperare margini di efficienza. Anche l'elaborazione di confronti comparativi rientrava tra le competenze del Coviri, ma non è mai stata seriamente effettuata a causa del debole profilo istituzionale e delle scarse risorse a disposizione. Solo di recente la Commissione ha lanciato un sistema informativo che dovrebbe raccogliere in modo puntuale i dati economici, finanziari e gestionali; a due anni di distanza lamenta un numero di risposte intorno al 20 per cento, ma non dispone di alcun potere sanzionatorio per costringere le imprese a rispondere.

Come si vede, per tutte e quattro le nostre proposte è fondamentale l'esistenza di un **regolatore di settore** – tema su cui il governo ha lasciato intravedere qualche apertura, ma solo a parole.

Stiamo passando invece da una norma “castigamatti”, che bollava tutte le gestioni in house come inefficienti a prescindere, a un regolamento “libera tutti” che crea i presupposti perché chiunque, tirando un po' la norma dalla sua parte, possa affermare di meritare la deroga. In compenso, le società in house così salvaguardate dovranno rispettare il patto di stabilità interno – ossia, in pratica, non potranno indebitarsi, oltre a dover rispettare una serie di vincoli tipici del sistema pubblico, dal controllo della Corte dei conti all'obbligo di bandire gare e concorsi. Come dire che potranno restare, ma non potranno operare.

Con la nostra proposta, le imprese anche pubbliche potrebbero godere di maggiori margini di autonomia strategica e di bilancio, controbilanciata però da criteri più seri per mantenere l'affidamento.