

di *Gabriele Valeri*

Le aziende che erogano servizi sono fondamentali per lo sviluppo di un territorio; nel contempo sono anche efficaci indicatori della qualità della vita dei cittadini. Ogni insediamento industriale necessita di un efficace servizio idrico e di depurazione delle acque, della rete di energia elettrica, della rete del gas, di un efficace servizio di raccolta e di smaltimento dei rifiuti e di un altrettanto efficiente servizio volto a garantire la mobilità delle persone. Le aziende dei Servizi pubblici locali mettono a disposizione strutture indispensabili per lo sviluppo economico del territorio senza dimenticare che lo scopo primario istituzionale è quello di fornire servizi essenziali alla vita delle persone, nella società attuale. La reindustrializzazione dei servizi si è avviata oramai da un paio di decenni, contestualmente a un processo di liberalizzazione che ha avuto l'effetto di superare antichi monopoli, nazionali e locali, e di limitare quelli naturali.

Uno degli obiettivi nobili di queste innovazioni, dichiarato ma non sempre realizzato, era cambiare il rapporto tradizionale con l'utente, che divenne cliente, cioè, in teoria, non più soggetto passivo ma acquirente di un servizio con diritti connessi all'acquisto. Anche per questo motivo l'attività regolatoria venne affidata ad autorità indipendenti che, a tutela del cittadino, tuttora sovrintendono a condizioni generali minime di qualità del servizio, standard di sicurezza, modalità e tempistiche per l'effettuazione degli interventi; definiscono obiettivi di completamento e miglioramento dei servizi, secondo specifiche regolamentazioni di settore e concessioni in atto; stabiliscono le tariffe dei servizi e i relativi piani. In questo contesto, si superò gradualmente la tariffazione a piè di lista per passare a metodi tariffari diversi, basati sui costi standard, sulla progressiva riduzione dei costi operativi che inducesse alla razionalizzazione dei processi con il metodo del *price-cap*. La prima e più completa regolamentazione, nel 1999, riguardò il servizio elettrico, la cui regolazione fu affidata dal Parlamento (Legge Bersani) ad un'autorità indipendente nazionale, determinando nel contempo la separazione – *unbundling* – della produzione dalla vendita. Successivamente, anche il servizio della distribuzione del gas fu riorganizzato con la stessa metodologia. È la Legge Letta del 2000 che vede però un percorso più complicato per via, da una parte, dell'esistenza di un unico monopolista proprietario della rete di trasporto e contemporaneamente unico fornitore e venditore, a quel tempo,

di tutto il gas disponibile; dall'altra, per la presenza di oltre 1.500 operatori nella distribuzione. Si affidò l'attività di regolazione alla Authority già istituita per l'energia elettrica e iniziò un lungo periodo transitorio che, attraverso l'efficientamento della distribuzione e il contenimento del numero dei distributori (e dei costi per i cittadini), si sarebbe dovuto concludere nel 2007 con l'affidamento della gestione locale tramite gare di appalto.

Dopo una lunga attesa, hanno visto luce i decreti che suddividono la distribuzione in 177 Ambiti territoriali minimi (Ato), che coprono tutto il Paese, al cui interno è destinato ad operare un unico gestore; l'affidamento della concessione, della durata massima di 12 anni, dovrà avvenire solo tramite gara, superando così ogni forma di affidamento diretto. Il processo dovrebbe concludersi entro il 2016, con una distribuzione ordinata delle gare; allo stato attuale questi tempi non potranno essere rispettati.

Per la verità, il primo comparto investito da una regolamentazione di settore fu il comparto idrico, nel 1994, con la Legge Galli. Ci si proponeva di modernizzare un servizio che aveva caratteristiche e qualità assolutamente diverse a seconda della latitudine, anche fra territori limitrofi, fra piccole e grandi città. Era il tempo dell'*acqua del sindaco* che, nelle situazioni limite, veniva affidata al fontaniere del paese che decideva anche su orari e modalità di apertura e chiusura delle valvole; dell'acqua razionata in molti territori, ed erogata ad ore e financo a giornate alterne. La Legge Galli si riproponeva di portare il Paese anche in questo campo all'altezza delle altre grandi nazioni europee. Stabili la dimensione, che doveva corrispondere a quella dell'Ato che i Governi regionali erano chiamati a definire secondo i criteri orografici o istituzionali (Province). Per questa via si voleva garantire il passaggio ad un'organizzazione industriale delle gestioni; anche qui l'affidamento doveva avvenire con la modalità dell'evidenza pubblica.

Sappiamo poi la virulenza del dibattito su "acqua pubblica"; sulla gestione, *in house*, affidata a terzi o in partecipazione, con socio più o meno privato; sulla remunerazione del capitale investito; sul quanto una Spa con maggioranza assoluta di capitale pubblico sia da considerarsi privata o pubblica, vista la ragione sociale privata delle Spa in termini di diritto; se una Spa a maggioranza pubblica, divenuta socio di minoranza di una società dell'acqua pubblica, fosse da considerare socio pubblico o privato etc. Fatto sta che, dopo il vuoto determinatosi a seguito del Referendum del 2011, anche la regolamentazione del servizio idrico è stata affidata all'autorità che già sovrintendeva a elettricità e gas, nel chiaro intento di affrontare la problematica idrica con lo stesso approccio (Governo Monti).

L'attuale assetto, pur se ancora incompiuto, tende a superare tutte le piccole gestioni, per numero di abitanti serviti e per quantità vendute, aggregandole su dimensioni atte a garantire efficienza, sicurezza ed economicità

di gestione. A distanza di oltre 20 anni per quanto riguarda il servizio idrico, e di 15 per il gas, il percorso in molti casi è incompiuto, con gli inevitabili effetti di inefficienze, cattiva gestione, bassa qualità del servizio al cittadino, tariffe non corrispondenti al livello del servizio erogato. Intendiamoci, le gestioni del servizio idrico affidate al fontaniere del Comune sono ormai un ricordo, tranne qualche rara e pur significativa eccezione, ma gli operatori nelle gestioni, ci dice l'Authority, sono ancora oltre 900, e quindi siamo ben lontani dall'obiettivo della Legge Galli, il gestore unico per ogni Ato.

Per questo c'è del buono nei recenti provvedimenti legislativi del Governo Renzi, dallo *Sblocca Italia*, alla *Legge di stabilità* per il 2015, almeno su questo punto, in quanto tentano di accelerare il processo aggregativo. Per quanto riguarda il gas, si è arrivati a disegnare la distribuzione in 177 Ato; certo un numero ben più alto delle province, ma comunque un obiettivo rilevante. Di fatto, si è prolungato il periodo transitorio, la cui conclusione era prevista dalla Legge Letta per il 2007; le gare per l'affidamento della gestione sono state di volta in volta rinviate, prima in attesa dei decreti, e di fatto non sono mai decollate.

Occorre quindi interrogarsi sull'utilità e l'efficacia dei percorsi intrapresi.

Negli anni passati, tra le costanti degli obiettivi del sindacato, una riguardava la dimensione delle società di gestione. Per superare il nanismo delle imprese, da sempre fonte di inefficienza, e il pesante e incontrollato ricorso ad appalti, la loro incapacità a garantire standard di servizio omogenei, a sostenere gli investimenti necessari per mantenere e sviluppare le infrastrutture, ad accedere al sistema bancario e a creare redditività per gli Enti locali proprietari, abbiamo sempre pensato in un'ottica di aggregazione fra Comuni e di aziende multiservizio.

Oggi il panorama è articolato. In ciascuno dei comparti, grandi aziende convivono con realtà più piccole, ne persistono addirittura a livello comunale. Nel frattempo si sono costruiti veri e propri colossi che agiscono nella distribuzione dei servizi, ma anche nella produzione di energia, nel ciclo integrato delle acque, molto spesso come *multiutility* verticalmente integrate. Per lo più, questi colossi sono Società per azioni, all'interno delle quali è previsto il mantenimento della maggioranza pubblica. In alcuni casi lo statuto garantisce una maggioranza pubblica assoluta, in altri una maggioranza relativa delle azioni, detenute direttamente o indirettamente dai soggetti pubblici proprietari delle reti o concessionari dei servizi, o detenute con partecipazione dello Stato per lo più tramite la Cassa depositi e prestiti.

In questo contesto, i soggetti principali – A2A, Italgas, Hera, Iren, Acea, Acquedotto Pugliese, F2i – pur non avendo ancora tutti, e del tutto, assunto un assetto definitivo, hanno garantito in questi anni capacità di investimento e organizzazione efficiente, dividendo agli azionisti. E ciò è avvenuto anche

nei lunghi anni di crisi, caratterizzando queste società per una funzione anticiclica, importante per la tenuta economica e sociale dei territori e per fornire un retroterra all'auspicata ripartenza, garantendo buona occupazione, un minimo di ricambio generazionale, redditività alle proprietà.

Parallelamente a questo nuovo dimensionamento, si è determinata una nuova organizzazione del lavoro e del servizio, che ha mutato il tradizionale e ravvicinato rapporto utente-azienda, riducendo i momenti e i punti di contatto, e allontanando i momenti decisionali dal singolo territorio. In alcune realtà, forse per la modalità troppo aggressiva con cui si è proceduto, si è insinuata la sensazione che questo processo abbia allontanato l'azienda dal territorio e dalle esigenze dei cittadini. Ciò è possibile e ci pone interrogativi sia sulle modalità di affidamento delle concessioni, sia sull'efficacia degli strumenti in mano all'Ente affidatario per obbligare il concessionario al rispetto degli impegni assunti. Rimane positiva, però, l'ispirazione originaria che vede attivo in tutti i comparti, tranne quello dell'igiene ambientale, un processo di regolazione, che dal 2013 ha riguardato anche il trasporto pubblico locale, attualmente alle prese con la definizione delle Carte dei servizi.

Il concetto che condividiamo consiste nel fatto che le Authority del comparto dettano le regole con validità per tutto il territorio nazionale, determinando una strada concreta per la fruibilità, l'universalità e la qualità del servizio e del prodotto (ad esempio, l'acqua), lo stesso metodo tariffario, la durata della concessione etc.

Inoltre, appare elemento di valore il fatto che l'ente concessionario, in rappresentanza degli Enti locali dell'Ambito territoriale di riferimento, ponga nella concessione le sue condizioni, le problematiche territoriali, fissi i momenti di verifica, con un rapporto trasparente fra azienda e governo del territorio, con accordi e verifiche chiari, cercando di superare definitivamente quel settore opaco, di confusione di compiti e ruoli fra politica e gestione, che per troppo tempo ha interessato le aziende, pubbliche o partecipate, a livello locale. Regole certe e esigibili, quindi, alcune specifiche dell'ambito, quelle generali valide per tutto il territorio nazionale.

In generale, le aggregazioni hanno determinato un'organizzazione del lavoro di tipo industriale, concentrato le attività per tipologia, classificata l'utenza o la clientela per tipologia o per consumo, ampliate le attività preposte alla ricerca dei guasti (preventiva nel caso del gas), all'attivazione o riattivazione del servizio.

In questo contesto è avvenuta la terziarizzazione delle attività di minore profilo professionale o legate allo sviluppo delle reti. Si sono ridotti o cancellati, per lo più, gli sportelli sul territorio, sviluppati gli sportelli telematici, anche questi specializzati per tipologia di consumatore. Una standardizzazione del rapporto insomma, di cui hanno risentito in maniera più negativa le

persone anziane, ma a cui ci si sta adattando in fretta, specie lì dove e, se, si può contare su un servizio di *call center* efficiente. Le *multiutility* hanno compiuto questo processo, conformandolo alle loro peculiarità, ricercando ulteriori spazi di efficienza, scegliendo, nell'ultima fase, un'organizzazione verticale per filiere, conforme ai dettati delle Authority che non ammettono la distrazione di costi da un servizio all'altro, per impedire che il cittadino possa pagare con gli utili di un'attività l'inefficienza registrata nell'altra, e per impedire che costi occulti possano condizionare la libera concorrenza o gravare sulle casse della Pubblica amministrazione.

Ci aspettano ulteriori accorpamenti, anche fra le stesse *major* dei comparti interessati; ne dovremo, quindi, parlare ancora nei prossimi mesi e anni.

Un effetto immediato delle aggregazioni è l'influenza inversamente proporzionale del singolo Sindaco al crescere delle dimensioni della società che si è costituita. Un bene o un male? C'è un limite dimensionale oltre il quale l'ininfluenza del Sindaco può diventare un problema? Crediamo di no e che la dimensione sia un bene, se il processo regolatorio è compiuto e la gestione è governata da uno strumento concessorio chiaro, gestibile, esigibile.

Negli ultimi anni il comparto dei Servizi pubblici locali è stato interessato da una serie di interventi di riordino, ripetuti quasi ad ogni finanziaria o *Legge di stabilità*. Provvedimenti talvolta in contraddizione tra loro, magari con quelli del Governo precedente, che certamente non hanno aiutato a sviluppare tutte le potenzialità organizzative ed economiche dei settori e delle aziende. In alcuni casi si tratta di provvedimenti indotti dagli avvisi e dalle multe per infrazione comminati dalla Comunità europea; in altri sono provvedimenti ispirati da altri principi, non sempre condivisibili, in alcuni casi perfino contraddittori con le norme regolatorie di settore.

Ultimamente, il Governo è intervenuto nuovamente sulle aziende partecipate dagli Enti locali che costituiscono una buona fetta dei servizi pubblici in questione: la quasi totalità dell'igiene ambientale, con l'eccezione dei subappalti, la quasi totalità del servizio idrico, la distribuzione elettrica nelle aree metropolitane, quasi la metà della distribuzione del gas, gran parte dei trasporti pubblici locali.

Il decreto legge 133 del 12 settembre 2014, convertito in legge il 5 novembre 2014, il cosiddetto *Sblocca Italia*, interviene sul solo comparto idrico, con l'intento di rispondere ai richiami e agli avvisi di infrazione della Comunità europea sui temi dell'arsenico, e soprattutto sulla depurazione.

I provvedimenti tendono a rimettere in moto gli investimenti, necessari e ingenti se si vogliono adeguare reti e impianti, e ridurre i costi che gravano sugli Enti locali proprietari delle partecipate con i conti in rosso.

Precedentemente il Rapporto Cottarelli aveva messo in luce come nei settori dei Servizi pubblici locali agissero circa 1.800 società partecipate prepo-

ste alla gestione dei servizi a rete; fra queste circa 315 *multiutility* di grande, media e piccola dimensione, tutte il resto società mono-settoriali.

È emblematico rilevare e riconoscere come moltissime delle gestioni più piccole costituiscano un onere e non un vantaggio per i Comuni, con le dovute eccezioni, che nella ricerca Ires<sup>1</sup> sono ben catalogate e messe in risalto.

Uno studio ABT<sup>2</sup> condotto su un ampio campione delle società aderenti a Confservizi (Federutility e Federambiente), rileva che queste, rappresentanti oltre l'80% del totale delle aziende del settore, determinano un fatturato annuo di circa 40 mld di euro, un utile operativo di 10mld/anno, e un utile netto di circa un miliardo. Di questo, circa 850 mln provengono da una decina di *major*, aziende di maggiori dimensioni. Non sorprende, quindi che il Governo si proponga un'opera di risanamento dei bilanci locali, anche agendo sul versante produttivo e favorendo una politica di aggregazione delle partecipate locali. L'obbligo a costituire, nel servizio idrico, il gestore unico nell'Ambito ottimale, di cui viene ridefinita la dimensione regionale (con deroga provinciale o di area metropolitana), fa parte di questa politica. Il decreto fissa tempi e modalità, obblighi di adesione da parte degli Enti locali, e la possibilità che l'autorità di governo dell'Ambito provveda all'affidamento della gestione secondo tutte le forme previste dalla Comunità europea: la forma di gestione diretta, o *in house*; la gara per l'affidamento a terzi; la gara in evidenza pubblica per la scelta del socio privato di minoranza.

Il Governo interviene nuovamente con la *Legge di stabilità* per il 2015, con un percorso analogo e questa volta esteso a tutti i Spl, incentivando le aggregazioni e gli affidamenti a terzi, disponendo che i proventi di tale operazione non entreranno nei vincoli di stabilità interna, e quindi potranno rappresentare per gli Enti locali interessati una boccata di ossigeno.

I tempi fissati sono rigidi: entro marzo 2015 gli Enti locali dovranno comunicare alla Corte dei conti il programma di aggregazioni/cessioni, con una relazione che illustri anche gli obiettivi economici attesi; a distanza di un anno analoga comunicazione dovrà illustrare alla Corte dei conti la coerenza dei risultati effettivamente raggiunti con il programma annunciato.

Uno sforzo deve essere compiuto per cercare i finanziamenti necessari al miglioramento dei servizi, consapevoli che il ritorno, come già accaduto nel passato, potrà essere positivo per tutta l'economia, locale e non solo. La *Legge di stabilità* ha individuato qualche risorsa per il trasporto pubblico lo-

<sup>1</sup> *I Servizi pubblici locali in Emilia Romagna, Toscana e Veneto*, Rapporto 2013, scaricabile dal sito di Ires Veneto alla pagina: <http://www.iresveneto.it/prodotti-di-ricerca/rapporti-di-ricerca.html>.

<sup>2</sup> Associazione Bruno Trentin. Si veda [www.ires.it](http://www.ires.it).

cale; l'elettricità e il gas tradizionalmente si autofinanziano, col ritorno in tariffa; analogamente l'Authority prevede di reperire dalle tariffe dell'acqua parte delle risorse per finanziare acquedotti e depurazione.

L'esigenza di avere sul complesso dei Spl e sull'insieme del territorio nazionale una disponibilità, quantitativa e qualitativa, omogenea per cittadino e attività produttive, è prioritaria per il Paese e importante per superare le palpabili differenze fra Nord e Sud. In questo senso, un contributo considerevole lo hanno dato e possono continuare a darlo i processi di aggregazione di società che, assumendo dimensioni di rilievo nazionale, garantiscono omogeneità, capacità di investimento, relazioni e metodologie di intervento non influenzabili dalle dinamiche elettorali o politiche di un territorio, ma affidate a procedure definite, codificate e presidiate. Poche grandi aziende nazionali, costituite dal nucleo centrale e di controllo della partecipazione pubblica, garantita dalla proprietà originaria delle reti o di gran parte di esse. Far vivere tutto il positivo dell'esperienza delle *multiutility*, che hanno maturato processi organizzativi caratteristici, per rafforzare questo tessuto industriale, che può ancora garantire buona occupazione, relazioni industriali dialoganti col sindacato, risultati contrattuali e normativi importanti. È nel contempo necessario spingere affinché queste aziende investano anche al di sotto della "linea gotica", perché non ci sarà un vero sviluppo del Paese finché Sicilia, Sardegna, Calabria e gran parte del Mezzogiorno, rimangono fuori dai progetti, dalle infrastrutture, con livelli qualitativi dei servizi inadeguati.

Il sindacato può svolgere un ruolo e indirizzare la contrattazione, nazionale e di secondo livello, per favorire questa direzione. L'esperienza dei Protocolli siglati con la proprietà (vedi Hera e Iren), qualificata ed estesa, può rappresentare un momento importante di confronto e condivisione sulle scelte strategiche, utile per lo sviluppo dell'impresa dei Servizi pubblici locali, e del Paese complessivamente inteso.

Nel contempo, ferme restando le convinzioni generali e la validità delle linee di tendenza, non va ignorato quanto emerge dalle indagini sul campo, specie se fanno emergere risultati in apparente controtendenza. La ricerca di Ires Veneto e di Ires Emilia Romagna e Ires Toscana rende visibile la differenziazione, e la ricchezza, delle strade intraprese nelle tre regioni: l'Emilia Romagna, dove ha prevalso il modello della *multiutility* verticalmente integrata, la Toscana con le sue società monoservizio, comunque di dimensioni rilevanti, il Veneto che, anche nel campo dei Servizi pubblici locali, trova soluzioni coerenti con la tendenza a ridotte dimensioni aziendali.

In generale, tre regioni e tre strade diverse, forse destinate a convergere, visti anche i processi in atto che riguardano le due maggiori *multiutility*, ma che già presentano un comune denominatore: la buona gestione.