

Ar2



*Vai al contenuto multimediale*

Renato Conti

**La gestione dei servizi pubblici  
e la “dimonia dello Stato”**





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXIX  
Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

[www.giacchinoonoratieditore.it](http://www.giacchinoonoratieditore.it)  
[info@giacchinoonoratieditore.it](mailto:info@giacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20  
00020 Canterano (RM)  
(06) 4551463

ISBN 978-88-255-2412-3

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: aprile 2019

*A L.M. Löner  
cui devo, quasi, tutto*



# Indice

- 9 *Nota dell'autore*
- 17 *Introduzione*
- 29 **Capitolo I**  
*Partire dai bisogni*
- 1.1. Fornire i servizi: quali, come, perché, 29 – 1.2. Gestione municipale dei servizi pubblici: fu età dell'oro?, 34 – 1.3. Teorie e modelli a confronto, 39 – 1.4. La teoria del bisogno, 50 – 1.5. Giustificazione dello Stato-interventore, 60 – 1.6. Il profitto, 65.
- 71 **Capitolo II**  
*La situazione, in pratica*
- 2.1. Come è, 71 – 2.2. Come vorrebbero che fosse, 93 – 2.2.1. *Cosa contiene*, 94 – 2.2.2. *Qualcosa che non va*, 100.
- 111 **Capitolo III**  
*Come potrebbe essere: una proposta concreta*
- 3.1. Le finalità degli affidamenti, 111 – 3.2. I soggetti gestori ed il loro statuto – ovvero dell'organizzazione dei mezzi (rispetto ai fini), 119 – 3.3. I limiti al profitto, 127 – 3.4. L'esternalizzazione dei controlli, 131.
- 135 **Capitolo IV**  
*La gestione dei servizi pubblici e la “demonia dello Stato”*
- 143 *Appendice*
- 159 *Bibliografia*



## Nota dell'autore

Non si tratta di approntare una nuova strada, ma di liberare l'antica.

U. GALIMBERTI, *Il tramonto dell'Occidente nella lettura di Heidegger e Jaspers*, Feltrinelli, Milano 2005

L'incessante energia della riflessione, la buona volontà di non accontentarsi di ciò che è mediocre.

F.W. NIETZSCHE, *Il servizio divino dei Greci*, Adelphi, Milano 2012

C'è dentro di me non so che spirito divino e demoniaco; quello appunto di cui anche Meleto, scherzandoci sopra, scrisse nell'atto di accusa. Ed è come una voce che io ho dentro sin da fanciullo; la quale, ogni volta che mi si fa sentire, sempre mi dissuade da qualcosa che sto per compiere, e non mi fa mai proposte.

PLATONE, *Apologia di Socrate*, 31 d

È stato solo dopo essermi profondamente addentrato nella stesura di queste pagine che ho realizzato come la gran parte dei concetti che venivo esprimendo non fossero altro che una riedizione, ancorché più articolata e diffusa, di idee che avevo già avuto modo di formulare una decina di anni addietro, in due contributi pubblicati sulla rivista elettronica [www.apertacontrada.it](http://www.apertacontrada.it).

Se, da una parte, è stato piacevole — ed intellettualmente gratificante — osservare che le opinioni a suo tempo maturate vengono conservate e confermate dall'accumulo di esperienza e nel decorso del tempo, arricchendosi, per giunta, di nuovi elementi che le mantengono attuali, le sostanziano maggiormente e forse in qualche modo le abbelliscono, dall'altra parte la constatazione che un decennio di dibattiti, interventi legislativi ed elaborazioni dottrinali non hanno minimamente contribuito al superamento dell'*impasse*, radicalizzandone, anzi, i termini dello scontro in una contrapposizione che appare viepiù insanabile, non può essere presa come un segnale positivo.

Quelle che erano le originarie preoccupazioni per la strumentalità ideologica con cui venivano proposti i quesiti referendari del 2011 che diedero

luogo — al di là dell'effettiva portata formale della consultazione popolare — all'affermazione del principio dell'*acqua pubblica* e della inopportunità delle scelte di privatizzazione, non si sono modificate neppure in minima parte. Sono, magari, più paludate le proposte dei (ri)-pubblicizzatori, questo sì: oggi si sentono argomenti apparentemente meglio strutturati a favore della riconduzione sotto la mano pubblica dell'erogazione dei servizi pubblici, a fronte del sospetto — purtroppo, talora verificato da episodi di oggettiva concretezza — che la presenza del privato nel capitale dei soggetti gestori non contribuisca all'efficienza delle gestioni, all'attrazione di competenze maggiori e migliori, al superamento delle crisi e delle emergenze che affliggono il settore, ma offra al privato stesso l'opportunità di sfruttare una rendita di posizione per estrarre dalle gestioni stesse benefici, sotto forma di reddito, che appaiono predatori già solo per il loro esistere, e che in qualche caso sono discesi da scelte gestionali improntate al differimento di investimenti ed interventi di manutenzione.

Queste voci polemiche — che più vengono agitate e più trovano eco in sponde diverse dell'opinione pubblica e degli schieramenti politici che dovrebbero rappresentarla, in una rincorsa al facile consenso che impedisce di affrontare le questioni sottostanti con la dovuta lucidità — hanno alzato il tiro delle loro argomentazioni contro una varietà di concetti, dall'estrazione del profitto (lucratività, o — come preferiscono chiamarla — *mercificazione*) alla presenza del privato (privatizzazione *sostanziale*) alla societizzazione delle attività di servizio (privatizzazione *formale*). Ne hanno così costruito un *totem* per il ritorno alla presunta *età dell'oro* in cui tutti tali servizi erano municipalizzati, condotti in economia o per affidamento diretto, senza confronto competitivo e quindi senza possibilità, per i cittadini-consumatori-utenti, di beneficiare del contributo di innovazione — tecnica, ma anche gestionale — che l'essere sul mercato comporta.

Più ancora, l'età dell'oro come viene raccontata oggi non tiene in minimo conto tutti gli argomenti, ed erano e sono tanti e diversi, tutti validi, che portarono invece allo smantellamento di quel sistema: dagli sprechi che le gestioni pubbliche, sostanzialmente irresponsabili, determinavano, con investimenti allegri, perdite d'esercizio coperte a piè di lista dalla fiscalità generale, malaffare, inadeguatezze di servizio e quant'altro. Chi ha vissuto quelle stagioni ha conosciuto il fenomeno dei "cavi arrocciati", bobine intere di cavi elettrici acquistate e poi seppellite in aperta campagna, fatte sparire dai magazzini; o tubazioni realizzate per capacità molte volte superiori al bisogno: perché i soldi c'erano, altri programmi di investimento no, e bisognava dimostrare che il conto economico chiudeva in sostanziale pareggio, senza avanzi. E utenti trattati come fanno fare solo i monopolisti certi di non aver nulla da temere da una competizione che non arriva e non arriverà mai, dinamiche organizzative improntate semmai alla ridondanza, non certo all'efficienza — in disparte ogni considerazione di efficacia.

Le finanze pubbliche, esauste negli anni Novanta dello scorso Secolo come lo sono adesso, non consentivano all'azione governativa di fronteggiare tutte le esigenze, e da qualche impegno occorreva sollevarsi, condividendone l'onere con altri — i privati, liberando risorse per altri obiettivi dell'azione pubblica.

Come si era dimostrato nell'ambito della telefonia, la liberalizzazione del settore e conseguente apertura alla concorrenza aveva portato al calo tariffario, a tutto beneficio della clientela, ed anche alla rincorsa tecnologica per fare sempre meglio e di più. Questo persino in presenza del monopolio naturale costituito dalla rete di trasmissione. Ove possibile, il modello è stato replicato, con un successo che rimane parziale solo per l'incompletezza della sua attuazione, affiancando alla unicità delle reti (e dei distributori) la pluralità dei venditori — energia elettrica e gas.

Certo, con le privatizzazioni, che hanno comportato societarizzazioni e sovente anche quotazioni in Borsa, si sono avuti anche effetti indesiderati, ed in qualche modo imprevisi, come l'eccessiva finanziarizzazione delle strategie gestionali, la misurazione degli obiettivi a breve, brevissimo termine, piccoli e grandi disastri che nessuno avrebbe voluto vedere, e di cui in parte si patiscono le conseguenze ancora oggi. Ma fu colpa delle privatizzazioni in quanto tali, delle modalità in cui furono realizzate o del mancato completamento del sistema?

Per l'apertura alla concorrenza della gestione del ciclo delle acque, del comparto dei rifiuti e di quello del trasporto pubblico locale, si è dovuto fare riferimento al sistema della competizione *per* il mercato, ritenuta universalmente, in presenza di adeguati regimi regolatori e di gestione di impresa, una buona *proxy* della competizione *nel* mercato.

Ma le regole sono arrivate a sbalzi successivi, in maniera spesso confusa e contraddittoria, determinando confusione negli operatori, perché il legislatore ed il regolatore hanno oscillato tra il completamento dell'assetto istituzionale disegnato per conseguire l'effetto voluto e la suggestione delle pressioni di piazza, facilmente diventate pressioni politiche, per lo smantellamento di quanto si andava facendo.

La legge n. 36/94, cd. Legge Galli, per la riforma del servizio idrico e la sua razionalizzazione, fu approvata, quasi all'unanimità, a gennaio del 1994. Le sue prime attuazioni — costituzione delle Autorità d'Ambito, scelta della forma di gestione, selezione del nuovo gestore — risalgono al 2001, sette anni di *gap*, e si sta parlando solo delle prime attuazioni: la riforma, più volte rimaneggiata, non ha ancora visto il completamento della sua attuazione.

Nel frattempo, le amministrazioni comunali, titolari degli impianti ed organizzatrici dei servizi, in economia o tramite affidamenti diretti, le più piccole ma non solo, hanno scorto il sole a mezzanotte. Il previsto, imminente arrivo di una nuova gestione, sotto il più grande ombrello dell'integrazione

di servizio e di territorio, le ha di fatto sollevati dagli oneri di investimento e manutenzione sulle reti di cui sono titolari. Che, al momento della loro consegna al gestore individuato ai sensi della Legge Galli, una decina d'anni più tardi, si sono presentate gravemente ammalorate e fatiscenti. Non migliore sorte hanno subito i rapporti commerciali con l'utenza.

È stato facile, poi, sorprendersi per il rincaro delle tariffe — in molti casi affidate, dal 1995, al regime amministrato dal CIPE, sostanzialmente consistente nella mera attualizzazione del corrispettivo originario al tasso di inflazione — conseguente al passaggio alla gestione industriale, all'applicazione del Metodo Normalizzato (d.m. [LL.PP.] 01/08/1996), per il recupero del costo degli investimenti, che finalmente qualcuno tornava a fare, e che non erano più coperti dalla fiscalità generale.

Incredibilmente, nessuno ha avvertito, in quel momento o successivamente, l'opportunità di sensibilizzare l'opinione pubblica, informandola sulle condizioni infrastrutturali ereditate dalle gestioni municipali e sull'opportunità rappresentata dal nuovo modello tariffario. Si è lasciato covare il risentimento, che è presto divenuto astio.

Senza tacere che le esperienze maturate da molte parti in materia di privatizzazioni non hanno dato buoni frutti. In disparte le considerazioni che si potrebbero fare guardando a casa d'altri<sup>1</sup>, i casi di Telecom Italia e di Alitalia non inducono certo a guardare con serenità a simili processi. Fermo restando che, almeno relativamente alla prima, un esame appena più approfondito fa comprendere come la causa della crisi che ancora attanaglia l'operatore telefonico non è l'aver subito un processo di privatizzazione, ma *quel* processo: che molti esperti e commentatori non hanno esitato a definire *ill conceived*, mal concepito, per la fragilità intrinseca della struttura di controllo che pretendeva di creare, e che non ha retto alla prova e che tutt'ora fa vedere la corda di un sistema di gestione d'impresa privo di solidi riferimenti. E rispetto alla quale è ferma la convinzione che l'errore, che tutt'ora persiste, sia quello di ritenere lecita l'acquisizione del controllo sul *parterre* di Borsa mediante operazioni di *leveraged buy-out*, cioè finanziando l'acquisizione con la contrazione di un debito che viene poi accollato alla società acquisita, relativamente a società preposte all'effettuazione di ingenti investimenti infrastrutturali — è il debito che ne strangola i conti, uno dei due principali problemi di Telecom Italia ancora in questi giorni

1. L'unico stato europeo che rimane convinto del suo cammino di liberalizzazioni è il Regno Unito, mentre la Francia è stata assai più timida dell'Italia ed in qualche caso (il servizio idrico a Parigi, per fare un esempio) sta facendo persino macchina indietro, ma in un'ottica in qualche modo protezionistica, attraverso la difesa sistemica dei propri campioni nazionali; la Germania ha un modello di gestioni pubbliche, o meglio di proprietà pubblica di gestioni privatistiche; forse solo la Spagna, pur tra mille differenze di assetto, ha abbracciato il ricorso al privato nella gestione dei servizi pubblici, condizionata in questo dall'assetto *autonómico* del proprio ordinamento statale e dall'eredità storica.

(l'altro riguarda la definizione di una *governance* stabile, come si legge quasi quotidianamente).

È così che il *totem* dell'età dell'oro delle gestioni interamente pubbliche, non industriali, si è alimentato, trasformandosi in quella che ho chiamato la “dimonìa dello Stato”: i cui sostenitori, o dovrei dire sacerdoti, fintamente ignari del fatto che le riforme non completate sono peggio delle rivoluzioni lasciate a metà, non solo non possono conseguire i risultati attesi, ma determinano una incertezza destabilizzante sul lungo periodo e si traducono in occasioni di comodo per i saprofiti del sistema («Coloro che fanno una rivoluzione a metà non hanno fatto altro che scavarsi una tomba», affermava Louis de Saint-Just), splendidamente ciechi dinanzi alle questioni oggettive ed abbagliati dall'Unica Idea («Il rivoluzionario ha la forza incosciente dell'apprendista stregone, l'integrità priva di scrupoli del fanatico ossessionato da un Unico Bene sfavillante all'orizzonte», F. Baroncelli), quei sacerdoti, dicevo, non possono però essere ritenuti così ingenui da non comprendere la portata di quello che hanno innescato, sicché si deve piuttosto credere che essi abbiano, più o meno consapevolmente, un disegno ulteriore, siano pervasi dall'irrefrenabile impulso a condurre ogni attività economica sotto la mano pubblica, persino con l'organizzazione di forme assistenzialistiche tutte da sperimentare, per poi prendere il controllo dello Stato attraverso opache forme di democrazia diretta. La pubblicizzazione dell'economia per la privatizzazione dello Stato<sup>2</sup>. Mentre i parassiti dello Stato, che prosperano nelle ambiguità delle riforme incomplete ed inattuata, e nelle incertezze che ne derivano, rappresentano forse un male inevitabile, ma che può essere combattuto con l'applicazione di trasparenza e rigore, in un contesto di obiettivi chiari e regole debitamente definite.

Dimentichi del dissesto in cui versano alcune fra le più eclatanti situazioni di gestioni di servizi pubblici locali interamente riconducibili alla mano pubblica — i guai di ATAC ed AMA, nella Capitale, sono sotto gli occhi di tutti, ed appare difficile ascriverli alla veste societaria che tali municipalizzate sono state costrette ad indossare — i posseduti da questa nuova religione hanno fatto proseliti, ancorché diffondendo un verbo in molti casi *bugiardo*, ed oggi tornano alle porte della casa comune con proposte e progetti di legge per la ripubblicizzazione di tutti i servizi, un tuffo nell'economia pianificata (e politicizzata) di cui, pure, la Storia aveva fatto giustizia quasi trenta anni fa.

Definisco bugiardo il verbo della “dimonìa dello Stato” perché con esso si gabella, ai male informati — che sono la maggioranza, in pratica tutti

2. Ci sarebbe persino della interessante letteratura da citare sull'argomento: dai recenti saggi di G. GIACOMINI *Potere Digitale*, Meltemi, Milano 2018, di G. ZICCARDI *Tecnologie per il potere*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2019, di M. PANARARI *Uno non vale uno*, Marsilio, Venezia 2019, al più risalente, e per questo più affascinante, *Rousseau Totalitario*, di P.F. ZARCONI, Edizioni Generali Europee, Roma 1973.

i non addetti ai lavori — la possibile gratuità dei servizi pubblici, in considerazione della loro essenzialità per la vita quotidiana, sul piano sociale e — paradossalmente — anche su quello economico. Nasce l'idea di una dotazione individuale minima di questi servizi pubblici che può essere fruita senza pagare alcun corrispettivo, e naturalmente si blandisce l'umore — malmostoso di suo — della popolazione, che comunque percepisce tariffe e bollette come gabelle e balzelli di un sistema ostile.

Si tace, naturalmente, in malafede o per insipienza, sui due grandi errori che dietro a questo verbo si celano: da una parte, quando si confondono i beni con i servizi, l'acqua di rubinetto con l'attività necessaria a portarla, debitamente controllata e potabilizzata, dalla sorgente al domicilio (e poi tutta l'attività accessoria per allontanare e depurare i reflui, tutelare l'ambiente, salvaguardare la risorsa ed assicurarne la conservazione). L'acqua può essere gratuita, ed in effetti lo è, come è pubblica, da sempre e tutt'ora; ma la gratuità dell'acqua nulla ha a che vedere con il servizio, dato dal complesso di realizzazione, manutenzione e gestione dell'infrastruttura che rende l'acqua fruibile. Si confondono l'acqua e l'idraulico, per risolverla, come altri sapientemente hanno fatto, in una efficace boutade.

La definizione di *bene comune* mi pare del tutto insoddisfacente ed insufficiente, in un ordinamento nel quale lo Stato assume la funzione di organizzare la fruizione e soddisfare il bisogno della comunità da cui è formato e che è chiamato ad amministrare; quello stesso Stato cui si guarda con *dimonia* affinché risolva i conflitti economico-sociali che ruotano intorno ai servizi pubblici e che, però, non viene considerato degno esponente collettivo per quanto riguarda la titolarità del bene che di quei servizi costituisce il perno.

Ma la pubblicità del bene-acqua non ha nulla a che vedere con la matrice proprietaria richiesta per l'organizzazione e la gestione del relativo servizio, come nulla vi ha a che fare la forma organizzativa — società o azienda speciale — del soggetto gestore: se non in termini di trasparenza, efficienza, efficacia.

Si tace dall'altra parte, con uguale o ancora più perfida malafede, sulla gratuità del servizio: che non esiste, e non può esistere, perché le migliaia di addetti che ruotano intorno alle attività industriali necessarie per organizzare il servizio stesso devono ben ricevere il giusto compenso per le loro prestazioni, come devono essere pagati gli appaltatori ed i fornitori che provvedono in merito alle infrastrutture, agli impianti ed a tutti gli adempimenti connessi alla gestione. Se questi corrispettivi non sono eliminabili, il servizio deve generare un flusso di ricavi che sia almeno adeguato a coprire quello dei costi. Il che vuol dire, remunerazione del servizio mediante la tariffa o tramite ricorso alla fiscalità (o, come avviene ad es. per il TPL, con una combinazione delle due). Nulla è gratis.

Non si dice, però, ai cittadini cui si propone la “dimonìa dello Stato”, che lasciare il regime tariffario per caricare sulle finanze pubbliche il costo del servizio significa — tra l’altro — sciogliere qualunque legame tra consumo, fruizione del servizio e pagamento del suo corrispettivo, ben al di là di qualunque legame di solidarietà sociale. Paradossalmente, la regola solidaristica viene ad essere sovvertita, è l’impiegato a reddito fisso che, con le sue tasse, riempie la piscina del possidente senza reddito.

Le mie opinioni possono o meno sedurre, convincere, appassionare. Se avverto ancora, a distanza di dieci anni dalla loro prima formulazione, l’urgenza della loro attualità, questo deve però essere inteso come un segnale di allarme dagli operatori del settore (non per la mia irrilevante persona, si intende). Essi, tutti loro unitariamente e collettivamente considerati, danno l’idea di voler difendere lo *status quo* indipendentemente da tutto, di rimanere sordi a qualunque argomento contrario. Non avvertono — tanto meno se ne fanno interpreti — l’esigenza di sollecitare con urgenza la completa attuazione dell’assetto legislativo voluto per i singoli comparti del servizio pubblico, o l’introduzione di una revisione organica della materia che tenga conto del buono che c’è, del tanto che manca, di ciò per cui è giusto lamentarsi. Non parlano, se non tra loro, in segrete stanze, del trentennale ritardo con cui alcune Regioni, persino dopo il loro commissariamento in esercizio dei poteri sostitutivi previsti dalla legge, ancora oggi non riescono a rendere operativi gli Enti di Governo d’Ambito per il superamento delle gestioni comunali.

Non spingono per l’introduzione di un sistema di controlli e trasparenza che superi, definitivamente, i sospetti intorno alle manipolazioni tariffarie indotte dalla presenza del capitale privato nella compagine azionaria dei gestori, né per una revisione del modello ibrido di “società mista”, che deve perseguire la finalità lucrativa che le è propria insieme a quella sociale che fa capo alle sue attività, e che rientra, a volte ma non sempre, nello schema di partenariato pubblico privato, ma può rivelarsi invece in un soggetto emittente titoli quotati sui mercati regolamentati, nel cui capitale — e dunque nei cui progetti industriali — investono i cittadini, nella loro diversa veste di risparmiatori, in attuazione dell’art. 47 della Costituzione («La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l’esercizio del credito. Favorisce l’accesso del risparmio popolare alla proprietà dell’abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese»).

Gli operatori di servizi pubblici hanno taciuto, nel 2011, invece di spiegare le loro ragioni nel dibattito sui referendum “per l’acqua pubblica”. Speravano che la bufera sarebbe passata, che un qualche modesto aggiustamento avrebbe fatto assorbire qualunque colpo fosse uscito da un’urna in cui neppure troppo credevano. Hanno perso, e si sono affidati al lobbismo parlamentare per far rientrare dalla finestra ciò che era uscito dalla porta.

Non hanno compreso che così facendo, a parte le censure di illegittimità costituzionale che sono puntualmente arrivate, avrebbero attirato un insprimento degli atteggiamenti di ostilità derivanti dall'insoddisfazione per la situazione attuale.

Così si trovano dinanzi al radicalizzarsi della “dimonìa dello Stato”, che oggi non si accontenta più di referendum abrogativi per smantellare piccole porzioni del sistema, ma elabora e propone riforme che porteranno, se approvate, alla scomparsa delle società di gestione — oltre che ad un ritorno ai disastri che le gestioni pubbliche ci hanno fatto vedere.

E tacciono ancora, tremebondi che ad offrire un punto di vista diverso, a farsi promotori di una contrapposta tesi, essi possano aumentare il clamore della vicenda, e favorire le avverse tesi.

Tesi che oggi sono per lo più espressione di una parte che concorre a formare la maggioranza parlamentare e dunque la coalizione di governo, tesi che hanno dunque ampia probabilità di venire accolte. Nel silenzio generale, perché l'argomento è ignoto ai più, non portato all'attenzione di alcuno. Tesi che diverranno legge, e contro cui ci sarà, allora, poco da fare.

Devo rimettermi a sostenere le mie opinioni, a cercare di argomentare in merito a perché la “dimonìa dello Stato” vada combattuta. Almeno, una voce in tal senso si sarà sentita.

Roma, novembre 2018

## Introduzione

Per oscura che possa essere la loro disciplina<sup>1</sup> — spesso persino per gli addetti ai lavori — i servizi pubblici locali sono sulla bocca di tutti i cittadini: che si lamentano della scarsa qualità che ricevono, dell'elevato costo di fruizione, della burocrazia (sovente accostata al malcostume, se non addirittura a corruzione e ladrocinio, come purtroppo la cronaca talvolta segnala) che li avvolge, e che si sentono a loro volta coinvolti nel più ampio dibattito pubblico sulla razionalizzazione della spesa pubblica e la riduzione dei costi della politica (e già che si trovi normale accostare i due temi, la politica con i suoi costi e la gestione dei servizi pubblici, lascia perplessi).

Ma il problema che riguarda i SS.PP.LL. più, per così dire, ontologicamente, nel dibattito degli ultimi anni, è il loro rapporto con il mercato. Stagioni intere di privatizzazioni — all'insegna dell'industrializzazione, dell'ammmodernamento, del riconoscimento della superiore valenza dei principi di economicità, efficacia ed efficienza, della liberalizzazione pro-concorrenziale, dell'innovazione e della qualità<sup>2</sup> — e coinvolgimento del privato nella gestione di interi settori dell'economia tradizionalmente pubblica<sup>3</sup>, hanno fatto scoppiare un conflitto lacerante tra l'utilità sociale cui sono destinati i servizi pubblici e la finalità lucrativa dei gestori privati.

È stata enfatizzata — strumentalmente, si direbbe — la contrapposizione tra pubblico e privato, senza svilupparne il significato e la portata, senza

1. Una disciplina, a dire il vero, che si frammenta in una quantità di leggi ed interventi, che sconta tentativi di riforma — presuntuosamente definiti *organici* — nelle misure, negli ultimi venti anni, di uno ogni 250 giorni (*sic!*), obiettivi fissati a tavolino, senza un preventivo studio delle necessità e degli strumenti, con finalità le più disparate (razionalizzare la spesa, industrializzare i servizi, migliorare la qualità, favorire la concorrenza, ...), spesso in contrasto fra loro e con il resto delle politiche legislative — il più clamoroso esempio è stato il tentativo di imporre con leggi nazionali tali percorsi agli enti locali, cui sarebbe spettato attuarli, mentre si varavano riforme costituzionali volte ad accrescere l'autonomia e l'esclusività normativa degli enti locali e territoriali. Insomma, una *ipertrofia regolativa* (la definizione è di M. DI GIULIO, *Dismissioni! E poi?*, un volume che raccoglie altresì il contributo di Giulio Citroni, ed. Guerini e Associati, Milano 2016).

2. Valori del cui merito non si discute, ma che si è preteso di conseguire per decreto, senza curarsi dell'adeguamento delle basi culturali, sociali e manageriali che costituiscono la precondizione per qualunque serio progetto di riforma. Valori, in ogni caso, che sono stati assunti come "superiori", senza fissarne il termine relativo (dunque senza chiarire "superiori a cosa?") e che, nella realtà, non si sono mai perseguiti sino in fondo, come dimostra la ridetta, e convulsa, se non compulsiva, stratificazione di norme ora richiamata.

3. Cogliendo il senso di una risalente discussione accademica, si fa qui riferimento alla *economia di diritto pubblico*, che è cosa diversa dal, e solo parzialmente soggetta al, *diritto pubblico dell'economia*.

riflettere sul fatto che gli strumenti — le *politiche* — non hanno una valenza propria ed universale, ma sono sempre ed esclusivamente funzionali ai *fini*. Che sono stati enunciati nel modo che si è detto, ma, a quanto sembra, solo in vista di un ritorno immediato, di brevissimo periodo, di consenso (presso l'elettorato, i revisori eurounitari della manovra di bilancio, *lobby* più o meno dichiarate di interesse), e non nel quadro di una *politica* ragionata di lungo periodo, volta a definire una strategia complessiva, sociale, industriale, generale<sup>4</sup>.

Senza disporre di una base informativa adeguata<sup>5</sup> — anche, ma non solo, per colpa degli stessi gestori dei SS.PP.LL., che troppo spesso preferiscono tacere, mettere la testa sotto la sabbia, sperando che la tempesta passerà senza danneggiarli troppo, piuttosto che comunicare, spiegare, dare conto delle loro ragioni — e vittime delle martellanti campagne *social* (sulla cui attendibilità c'è da nutrire almeno qualche dubbio, ma la cui efficacia è invece fuori questione), i cittadini italiani sono stati chiamati alle urne per decidere, o almeno credendo di poter decidere, sulle sorti organizzative di questi servizi essenziali, ed hanno espresso punti di vista — volontà popolare, voti — il cui effetto, come tutte le decisioni prese sulla scorta di

4. Gli obiettivi di questa *politica*, del resto, come quello di tutte le azioni politiche, che dovrebbero occuparsi di gestire le compatibilità, non sono inconciliabili fra loro, e poco senso avrebbe enunciarli separatamente, come pure le diverse stagioni sembrano aver fatto: garantire nei diversi settori (acqua, trasporti, rifiuti, gas e d energia, ecc.) ed in modo uniforme nel territorio nazionale, servizi efficaci ed efficienti; contribuire ad un uso razionale e sostenibile delle finanze pubbliche senza gravare le tasche dei cittadini-consumatori-contribuenti di oneri a loro volta eccessivamente onerosi; provvedere ad un equilibrato rapporto tra l'unitarietà centrale dell'indirizzo di politica nazionale ed autonomia responsabile degli enti locali e territoriali.

5. Da un lato, manca completamente una fonte certificata, ufficiale ed omogenea di classificazione delle informazioni sulla gestione dei servizi pubblici a livello locale, mentre si sovrappongono almeno una mezza dozzina di banche dati tenute da soggetti diversi (Corte dei Conti, MEF, organismi di ricerca privati ed universitari), ciascuna organizzata con criteri diversi; dall'altro si intorbidisce il discorso confondendolo con quello sulle "partecipate pubbliche", che sono cosa diversa e distinta dai soggetti gestori di SS.PP.LL. (anche se i due insieme in qualche caso si sovrappongono), e che comprendono anche società strumentali, consorzi, fondazioni, ecc. — ne risulta un patrimonio informativo assolutamente inadatto a fondare un qualsivoglia percorso di analisi e conseguente ragionamento programmatico. L'ultimo documento di ricognizione dello stato delle partecipate degli enti locali e territoriali è stato approvato dalla Corte dei Conti, Sez. Autonomie, con la Deliberazione n. 23/SEZAUT/2018/FRG il 21 dicembre 2018, che approva la Relazione sugli Organismi partecipati dagli Enti Territoriali (disponibile su [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/controllo/sez\\_autonomie/2018/de\\_libera\\_23\\_2018.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/2018/de_libera_23_2018.pdf)). Essa dà conto di 7090 organismi partecipati, esclusi gli istituti di credito, di cui 5768 in attività, indebitate complessivamente per oltre 104 miliardi di euro, oltre un terzo delle quali (il 37,35%) versa in condizioni tali da richiedere un intervento di razionalizzazione da parte dell'ente proprietario. Dove per razionalizzazione si intende scioglimento o, almeno, accorpamento. Sempre secondo la Relazione, le partecipate godono, complessivamente, di oltre 15.000 affidamenti, ma solo 828 di essi sono stati ottenuti tramite gara. Tra società inattive, in perdita, con meno dipendenti che amministratori, fatturati risibili e duplicazioni di attività, il panorama di questa imprenditoria pubblica locale è sconcertante.

conoscenze parziali, rischia non solo di non raggiungere l'obiettivo atteso, in disparte ogni considerazione sul merito di tale obiettivo e l'opinione che ciascuno può legittimamente avere in proposito, ma persino di creare danni all'intero sistema, estranei, certamente, alle intenzioni dei votanti, ma non per questo meno gravi.

Allo stesso tempo, pretendere che tutto vada nel migliore dei modi nell'attuale forma di organizzazione e gestione dei servizi pubblici e non ci sia nulla, pertanto, che debba essere cambiato, sarebbe una visione miope e destinata al fallimento, con buona pace della strategia dello struzzo che molti gestori, indipendentemente dallo specifico settore in cui operano, dalla forma di gestione adottata e dal colore politico cui fanno più o meno direttamente riferimento, ritengono di dover praticare. Del resto, se tutto fosse perfetto così com'è, non si spiegherebbero né i ripetuti cambiamenti di rotta e correttivi vari adottati dai Governi né le sempre più pressanti spinte riformatrici di consistenti settori dell'opinione pubblica.

Né si può tacere che il modello sin qui seguito, dell'efficientamento gestionale da perseguire attraverso l'imprenditorializzazione dei servizi, sia stato lasciato a metà<sup>6</sup>, e dunque stenti a farsi apprezzare. Per non dire delle possibili circostanze — con tutte le cautele che si devono ad un momento nel quale le inchieste della Magistratura sono ancora in corso, ed i relativi giudizi non sono neanche iniziati — in cui l'istanza di profitto potrebbe aver causato il contrario dell'effetto voluto, il calo degli investimenti, e persino — forse, non sarà mai abbastanza il ripeterlo — danni e lutti come quelli vissuti nell'estate 2018 in Val Polcevera, a Genova, con il crollo del viadotto omonimo, progettato dall'ing. Morandi ed affidato in concessione ad Autostrade per l'Italia.

E la spirale si stringe di un altro giro, lo scandalo aumenta, la sfiducia cresce e con essa monta la protesta, la voglia di cambiare. Facili e suggestivi slogan si rincorrono in rete, generando adesioni non riflettute a correnti di pensiero che proclamano senza (saper) spiegare, ma intanto aggregano consensi. E, come in una nuova Hamelin, il pifferaio magico porta con sé le folle, che chiedono soddisfazione, ma non sanno come ottenerla.

Forse anche perché un dibattito mal posto ha centrato l'attenzione sulla matrice proprietaria dei soggetti gestori, pubblica o privata — eventualmen-

6. Data la velocità con cui si susseguono le diverse norme, alcune delle quali sono rimaste in vigore solo per poche settimane, mentre le regole costituzionali sulle autonomie locali non consentono l'esercizio di un efficace potere sanzionatorio per l'inosservanza delle disposizioni emanate a livello centrale, accade che — a distanza di venticinque anni dall'approvazione della Legge Galli — sussistono ancora vaste aree del Paese in cui gli Enti di Gestione d'Ambito — previsti, poi aboliti, poi reintrodotti — non sono stati ancora costituiti, o hanno solo ricevuto un impulso formale, in attesa che ne vengano definiti statuto, modalità di funzionamento, ecc. (persino gli interventi commissariali in esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato non hanno sbloccato la situazione; il riferimento è, in via esemplificativa e non limitativa, alle Regioni Sicilia e Molise).

te mista — e sulla diabolica componente del *profitto* che le tariffe tendono ad includere, invece di concentrarsi su obiettivi, mezzi, regole e controlli<sup>7</sup>. Mentre una certa distorsione dell'informazione ha fatto credere che quella delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni fosse una scelta imposta dall'UE — con ciò credendo di farle conseguire un insormontabile avallo, ed ottenendo l'effetto contrario della rinnovata ostilità che trova oggi negli atteggiamenti sovranisti un roboante veicolo di diffusione.

Come in un culto esoterico, intanto, gli iniziati ai misteri dei SS.PP.LL. perseverano nel loro silenzio, quasi offesi che il loro operato possa essere messo in discussione — loro, che rappresentano il sale della Terra, così saggi e virtuosi!

Nessuno spiega al grande pubblico, in modo chiaro e convincente, per fare qualche esempio, che in un sistema regolato l'assetto proprietario è totalmente irrilevante rispetto alla determinazione della tariffa, sicché un gestore sotto controllo pubblico ed uno a capitale interamente privato praticano esattamente lo stesso "prezzo" per il loro servizio, prezzo che, in ogni caso, nessuno dei due determina neppure parzialmente. Nessuno, a maggior ragione, sembra in grado di evidenziare che il corrispettivo del servizio serve, in primo luogo, a finanziare gli investimenti (e, anzi, dalla loro concreta effettuazione dipende, per modo che l'incremento tariffario può ottenersi solo con l'incremento degli investimenti stessi), in nuove realizzazioni ed in manutenzione. Del resto, la metodologia di determinazione tariffaria non segue gli stessi criteri nei diversi servizi pubblici.

Che è un modo diverso per affermare due cose, in ultima analisi: da una parte, che l'intensità di capitali resa necessaria per l'erogazione del servizio stesso oltre che dalle imprescindibili istanze di salvaguardia ambientale, per la costruzione e la gestione degli impianti che soddisferanno tali istanze, va ben oltre l'essenzialità (e qualche volta la gratuità) della materia prima intorno alla quale deve costruirsi il servizio, si tratti di gas o altra fonte energetica, di rifiuti o di acqua, di trasporti ecc., richiedendo invece una gestione industriale e — perché no — aziendale, dove alle tecniche di laboratorio si affiancano quelle di gestione, anche finanziaria, le capacità di ricerca e sviluppo, un capitale umano di dimensioni ingenti e qualificazione non trascurabile. Insomma, un'impresa, che come tale deve sottostare al rischio, alle regole, presidiando l'uno e le altre — ciò che non si giustifica in quest'ottica se non con l'incentivo economico.

Dall'altra parte, l'unicità del corrispettivo a prescindere dalla matrice proprietaria del gestore rammenta a tutti, legislatore, operatori, investitori ed

7. Regole e controlli cui dovrebbe competere la garanzia di legalità, trasparenza, responsabilità, efficacia ed efficienza — ma che, ancora una volta, *seguono* la fissazione degli obiettivi, non la precedono e certamente *non la determinano*.