

Il capitalismo municipale Come, quando e perché privatizzarlo

Alberto Saravalle

Questo paper riproduce la relazione tenuta dal Prof. Saravalle al convegno “Privatizzare: cosa, come, perché?”, organizzato da Istituto Bruno Leoni e Glocus il 12 dicembre 2013.

Il piano di privatizzazioni delle partecipate dirette del Tesoro (o della Cassa Depositi e Prestiti) è agevolmente realizzabile laddove vi sia una ferma volontà del governo di attuarlo. Si tratta solo di seguire le *best practices*, indicate nelle linee guida dell’OCSE, per evitare di cadere nelle trappole del passato. Il vero problema da affrontare è piuttosto quello del vasto mondo del c.d. “capitalismo municipale” che – si stima – consista di circa 6000/8.000 società partecipate dagli enti locali.

Il fenomeno risale addirittura agli inizi del secolo scorso: la prima legge che ha tentato di razionalizzare il fenomeno e dettare delle norme per l’istituzione delle imprese municipalizzate è la legge Giolitti del 1903. Il settore ha iniziato però a svilupparsi solo nel dopoguerra. Negli ultimi decenni, c’è stata una forte accelerazione e il numero delle partecipate è cresciuto a dismisura, tant’è che non se ne conosce neppure con esattezza l’entità.

Le ragioni per mettere mano al settore – occorre subito dirlo con chiarezza – non sono solo quelle di riduzione del debito pubblico a livello locale (ma, del resto, analogo discorso, *mutatis mutandis*, vale a livello nazionale). I ricavi che se ne possono ottenere, in larga parte, non sono significativi. Vi sono altresì importanti esigenze di *trasparenza, competitività, contenimento della spesa pubblica e politica industriale* che rendono ormai indifferibile un intervento di riordino del settore.

Per la verità, sono ormai diversi anni che il legislatore è consapevole della gravità della situazione e delle distorsioni causate dal proliferare delle municipalizzate. Sinora, però, i numerosi tentativi che si sono succeduti sono caduti nel nulla e non solo per la pervicace opposizione degli enti locali che hanno ovviamente cercato di eluderli o contrastarli in tutti i modi, ma anche per effetto *ultra petita* del referendum abrogativo del 2011 sull’acqua. È mancata in realtà una ferma volontà del legislatore nazionale di dare effettiva attuazione a tali riforme, come ad esempio, dimostrano le continue proroghe concesse agli enti locali ai termini previsti fino al cosiddetto maxiemendamento alla legge di stabilità che, abolendo gli obblighi di dismissione e sostituendoli con il controllo dei bilanci delle partecipate e obblighi di accantonamento riserve per gli enti proprietari,¹ denota l’arresa dello Stato centrale. Si è poi trattato di interventi episodici, non coordinati, redatti in termini generici e inadeguati (es. la previsione di obblighi non sanzionati, ecc.).

Per quanto attiene alla *liberalizzazione*, merita innanzi tutto ricordare il *Decreto Bersani* del 2006² che, al fine di evitare alterazioni della concorrenza, ha limitato l’operatività delle società strumentali imponendo loro di operare esclusivamente con gli enti costituenti, partecipanti o affidanti, ha vietato di svolgere prestazione a favore di altri soggetti e di partecipare ad altre società.

Ha fatto poi seguito il tentativo di liberalizzare il settore dei servizi pubblici locali a rilevanza economica con il DDL Lanzilotta che si proponeva di (a) definire un quadro normativo certo, (b) liberalizzare

¹ Cfr. art 1, comma 550 e ss., L.147/2013.

² Art. 13 D.L. 4 luglio 2006, n. 223 conv. in L. 4 agosto 2006, n. 248

il comparto e (c) tutelare l'utente.³ Successivamente, il governo Berlusconi ha disciplinato il settore imponendo normalmente una *gara* (mentre l'affidamento diretto restava possibile solo, previo parere dell'AGCM, in situazioni eccezionali⁴). Il referendum popolare del giugno 2011 ha comportato l'abrogazione di questa norma. Quando poi il governo è ritornato sul tema per promuovere una nuova liberalizzazione,⁵ tenendo conto dei risultati del referendum ed escludendo il solo settore idrico, la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittima la normativa in quanto riproduttiva sostanzialmente della norma abrogata.⁶

Per quanto riguarda la *privatizzazione*, il primo tentativo è stato fatto con la *legge finanziaria per il 2008*⁷ che, "al fine di tutelare la concorrenza e il mercato", ha previsto che le amministrazioni pubbliche "non possono costituire società aventi per oggetto la produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere partecipazioni anche di minoranza in tali società". Erano fatte salve le società che producono servizi d'interesse generale e quelle che forniscono servizi di committenza, ed era necessaria una motivata deliberazione entro diciotto mesi per valutare il mantenimento delle partecipazioni. Norma ampiamente elusa sia perché non è stato chiarito quali fossero i servizi d'interesse generale e le partecipazioni vietate, sia perché non erano previste sanzioni e il termine di 18 mesi aveva natura ordinatoria (così la Corte dei Conti⁸). Di fatto gli enti locali hanno assunto deliberazioni più o meno apodittiche dichiarando qualsiasi partecipazione strettamente necessaria. Basta fare una semplice ricerca in internet per rendersene conto.

Sono poi stati previsti alcuni *obblighi di dismissione per i comuni più piccoli*. L'obbligo di liquidazione (che riguardava almeno 1.500 società) prevedeva il termine iniziale del (i) 31 dicembre 2012, per i comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti (salvo avessero il bilancio in utile nei precedenti tre esercizi)⁹ e (b) del 31 dicembre 2011 per i comuni con popolazione tra i 30.000 e 50.000 abitanti (in questo caso vi era l'obbligo di detenere la partecipazione in una sola società). Tali termini sono stati successivamente prorogati più volte (l'ultimo era il 30 settembre 2013 per i primi e il 31 dicembre 2014 per i secondi) fino al recente colpo di spugna del maxi emendamento alla legge di stabilità.

Infine, per le c.d. "società strumentali", ovvero quelle che conseguivano un fatturato superiore al 90% per prestazioni a favore di amministrazioni pubbliche (salvo quelle quotate, quelle che prestano servizi a favore dei cittadini e quelle di committenza), con il decreto Monti sulla *spending review*¹⁰ era prevista la privatizzazione o messa in liquidazione, rispettivamente, entro il 31 dicembre 2013. In caso d'inadempimento era prevista l'impossibilità di ricevere affidamenti diretti né di fruire del rinnovo degli affidamenti in essere. La norma però è stata dichiarata incostituzionale per quanto attiene alle partecipate dalle regioni.¹¹ Anche in questo caso, nei limiti in cui era rimasta in vigore, è intervenuto ora il colpo di spugna della legge di stabilità.

Oltre a questi interventi che espressamente imponevano la liquidazione o privatizzazione delle società, sono state adottate altre *disposizioni per incentivare la privatizzazione* (i) assoggettando le società pubbliche titolari di affidamenti *in house* ai vincoli del patto di stabilità interno,¹² (ii) rendendo

3 DDL n. 772 comunicato alla Presidenza il 7 luglio 2006 (*Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali*)

4 Art. 23 bis, L. 133/2008, modificato dall'art 15, L. n. 135/2009 e attuato mediante regolamento con il D.P.R. n. 168/2010

5 Art. 4, D.L. 138/2011 conv. in L. n. 148/2011, modificato dalla L. n. 183/2011 e dall'art. 25, D.L. n. 1/2012, conv. in L. n. 27/2012 e dall'art. 53 del D.L. n. 82/2012

6 Sentenza n. 199/2012

7 Art. 3, commi 27-29, L. n. 244/2007.

8 Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia, Deliberazione dell'8 luglio 2008.

9 Art. 14, c. 32, D.L. n. 78/2010 conv. in L. n. 122/2010

10 Art. 4, D.L. 6 luglio 2012 n. 95 conv. in L. n. 135/2012

11 Sentenza n. 229/2013

12 Art. 4, c. 14, D.L. 138/2011 conv. in L. n. 148/2011

le privatizzazioni un parametro di virtuosità degli enti locali per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica¹³ e (iii) disponendo che una quota del Fondo infrastrutture sia destinata agli enti che procedono a dismissioni di società che erogano servizi pubblici locali (salvo quelle del settore idrico) e tali spese siano esenti dai vincoli del Patto.¹⁴

Per quanto attiene al *contenimento della spesa pubblica* vi sono, invece, norme che dispongono (a) *limiti al numero di partecipanti ai consigli di amministrazione* e l'obbligo per i componenti dei dipendenti di *riversare i compensi* alla società di appartenenza (norma applicabile, però, solo in occasione del primo rinnovo dopo l'emanazione della norma)¹⁵ e (b) l'estensione dei *limiti alle assunzioni* previsti per l'amministrazione controllante.¹⁶ Ulteriori disposizioni, troppo spesso eluse nella realtà, anche perché complesse e disorganiche, riguardano poi i limiti alle remunerazioni dei dirigenti e consiglieri di amministrazione di società pubbliche.

Sul piano della *trasparenza finanziaria*, infine, è stato imposto a Comuni e Province, con decorrenza dall'esercizio 2012, di produrre una *nota informativa* sui crediti e debiti con le società partecipate¹⁷ e alle Regioni di far sì che nel *rendiconto* inviato alla Corte dei Conti si tenga conto anche delle partecipazioni nelle controllate a cui è affidata la gestione di servizi pubblici.¹⁸ Si tratta, anche qui, di norme generiche, dalla terminologia atecnica, che eludono il tema. Occorre la redazione di un *bilancio consolidato secondo i principi contabili*. L'obbligo è stato imposto, con decorrenza 1 gennaio 2015 (dopo un periodo di sperimentazione), con un Decreto Legislativo volto ad armonizzare i sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi.¹⁹ Ovviamente, alla luce di quanto successo in altri settori, non si escludono ulteriori proroghe.

Alla luce di quanto sopra, quali sono dunque gli interventi possibili per porre rimedio a una situazione palesemente in contrasto con i reiterati tentativi del legislatore nazionale?

Sul *piano formale* riportare a unità la normativa, oggi frazionata in una molteplicità di leggi di difficile accesso e comprensione, disponendo un *testo unico* semplice, chiaro, univoco e tecnicamente ineccepibile, all'interno del quale siano puntualmente definiti i servizi pubblici di rilevanza economica, com'era stato inizialmente previsto nel DDL Lanzilotta. Questa sarebbe altresì l'occasione per chiudere i vari *loopholes* nella legislazione attuale che consentono di eludere le norme in materia (a partire da quelli sulla predisposizione dei bilanci, sui compensi agli amministratori, sulla trasparenza amministrativa con la pubblicazione di dati su sovvenzioni e sussidi, sui limiti alle assunzioni, ecc.), corredandole da un idoneo apparato sanzionatorio.

Sul *piano sostanziale*, per quanto attiene alle privatizzazioni, posto che l'obbligo della finanziaria del 2008 è ancora in vigore, sarebbe opportuno fornire dei *parametri obiettivi per limitare la discrezionalità degli enti locali* circa la natura strettamente necessaria delle proprie partecipate (che oggi hanno consentito di salvare una miriade di società: da quelle volte alla promozione del territorio a quelle che si occupano di sport, ecc.). Dovrebbe altresì essere imposto un *termine perentorio* per una nuova valutazione da parte degli enti locali e una revisione sistematica delle deliberazioni da parte di un organo pubblico (in ipotesi, l'AGCM) con facoltà di *impugnare le delibere* ritenute contrastanti con i parametri. Ove la delibera non fosse intervenuta nel termine previsto, tenuto conto

13 Art. 20 D.L. 98/2011 conv. in L. n. 111/2011

14 Art. 5, D.L. 138/2011 conv. in L. n. 148/2011

15 Art. 4, commi 4 e 5, D.L. 95/2012 conv. in L. 135/2012

16 Art. 9, c. 29, D.L. n. 78/2010 conv. in L. n. 122/2010 e art. 18, c. 2, D.L. 112/2008 conv. in L. n. 133/2008,

17 Art. 6, comma 4, D.L. 95/2012 conv. in L. 135/2012

18 Art. 1, c. 4, D.L. 174/2012 conv. in L. n. 213/2012. Si noti, invece che con sentenza della Corte Costituzionale n. 219/2013 è stata dichiarata illegittima, per eccesso di delega, la norma che imponeva alle Regioni di presentare una relazione di fine legislatura (Art., 1, D.Lgs. 149/2011)

19 Art. 3 D. Lgs. n. 118/2011

anche dell'interesse al coordinamento delle finanze pubbliche²⁰, potrebbe prevedersi che la valutazione spetti allo Stato in virtù dei poteri di sostituzione previsti dalla Legge La Loggia²¹. Per gli amministratori locali dovrebbe poi esserci la spada di Damocle della *responsabilità erariale*, qualora la delibera sia stata ritenuta illegittima. Per rafforzare il sistema potrebbe altresì essere consentita un'azione popolare per impugnare la delibera dell'ente locale.

Più in generale, sarebbe opportuno che le eventuali privatizzazioni o liquidazioni di tali società avvenissero con una *regia centrale*. Ciò sia al fine di assicurare una maggiore trasparenza del processo, sia per eventualmente favorire delle scelte di politica industriale che sarebbero difficilmente percorribili da parte degli enti locali. L'esempio del *Treuhandstalt* in Germania, dopo la riunificazione, è illuminante. Nell'arco di 4 anni ha gestito circa 8.500 società privatizzandone e liquidandone un gran numero, in ultima analisi contribuendo a dare competitività al paese, probabilmente salvando in ultima analisi più posti di lavoro di quelli che sono stati persi. Non solo: in un'ottica di politica industriale, laddove non sia possibile, utile o opportuno provvedere alla privatizzazione, tale organo potrebbe favorire delle fusioni per dar luogo a *holding* di ambito certamente più competitive e potenzialmente anche quotabili in borsa. Tale funzione, potrebbe essere svolta in Italia da un ente creato *ad hoc* ovvero anche da una divisione o controllata della Cassa Depositi e Prestiti.

Per favorire questo processo, oltre alla "carota" finora utilizzata in sede di attuazione del Patto di stabilità interno, premiando gli enti virtuosi, sarebbe necessario usare il "bastone". In altri termini, da un lato dovrebbe essere incentivata la cessione all'organo centrale designato *ad hoc* delle partecipate, a fronte della quale, l'ente locale avrebbe facoltà di spendere il ricavato dalla cessione in deroga al Patto, e dall'altro dovrebbero essere ulteriormente irrigiditi i cordoni della borsa per gli enti locali che violano il patto e non dispongono la privatizzazione o cessione all'organo centrale delle proprie partecipate.

In un'ottica di contenimento dei costi, dovrebbe altresì guardarsi con favore alla creazione di un organo di controllo dei costi delle società che forniscono tali servizi. In molti casi, si tratta di servizi in filiere tecnologiche mature nelle quali non si giustificano divergenze così radicali rispetto ai costi standard. Anche in questo caso, dovrebbe essere previsto un apparato *sanzionatorio* per gli amministratori locali, tali da incentivare ulteriormente la *dismissione* o cessione all'organo centrale delle società partecipate.

Da ultimo, potrebbe anche immaginarsi una nuova iniziativa legislativa in tema di liberalizzazioni. È ben vero che la Corte Costituzionale ha censurato le disposizioni che reintroducevano la normativa abrogata dalla volontà popolare, ma – a leggere attentamente la sentenza – si da anche atto che si voleva evitare che venisse vanificato l'effetto utile del referendum "senza che si sia determinato ... alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto". Le intervenute elezioni del febbraio 2013, con il cambiamento della maggioranza parlamentare, potrebbero ben integrare un siffatto cambiamento del quadro politico.

20 Si vedano, sebbene in un contesto diverso, le osservazioni della Corte Costituzionale nella sentenza 219/2013, par. 14.4

21 Art. 8, L. n. 131/2003

IBL Policy Paper

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.