

Populismo e inefficacia nelle politiche di liberalizzazioni

Di Roberto Fazioli e Paola Matino

Da qualche tempo stiamo assistendo in Italia ad un variopinto dibattito sul tema delle liberalizzazioni senza, però, comprendere bene quale sia il risultato atteso per cittadini e imprese. Liberalizzazioni, peraltro, in settori caratterizzati da forti oligopoli internazionali a monte: nel settore del gas il “ramo vendita” che si è liberalizzato è in totale balia di fenomeni dove neppure lo Stato italiano può sperare di avere efficacia nell’intervenire; nel settore rifiuti si regolano i servizi “sulle strade” e si lasciano in pieno regime di monopolio i settori “ricchi” dello smaltimento che incidono a piè di lista sulle tariffe, ecc... è un po’ come pensare di rendere concorrenziale la tazzina del caffè mettendo in concorrenza “brutale” i baristi, quando larga parte degli extraprofiti sono determinati da oligopoli nella filiera produttiva a monte. Nei tempi più recenti, poi, si cerca di trovare scorciatoie populistiche ai bisogni di efficienza che questi ultimi da tempo attendono. Se, in particolare, nel campo dei servizi pubblici locali, si invoca da più d’un decennio l’obbligatorietà e diffusione dei processi di “evidenza pubblica” (le gare) per affidare quei servizi alle “tante” imprese che si dovrebbero contendere quei mercati, con l’ultima legge finanziaria per il 2007 si è addirittura “venduto” come benefico l’irrazionale tetto ai compensi dei soggetti che dovrebbero essere chiamati a rispondere dei risultati di tutte quelle aziende pubbliche locali che quei servizi erogano. Di nuovo, non si pone al centro il “risultato” per i cittadini, bensì il “processo” che la politica ha scelto per promettere futuri risultati. Apparentemente, i “famosi” Commi 725 e 726 della citata legge finanziaria impongono tetti ai compensi di Presidenti e consiglieri delle società a totale partecipazione di Comuni o Province, al punto che detti compensi non devono superare, per il ruolo di presidente, l’80 per cento e per il ruolo di consigliere il 70% delle indennità spettanti al Sindaco o al Presidente della Provincia. Abbiamo dato un impulso all’incentivazione all’efficienza? No. Il contrario: chi mai si prenderà responsabilità personali “in solido” sui risultati dell’azienda pubblica chiamato a presiederla? Chi mai contrasterà le spinte alla lievitazione costi che la politica locale, i sindacati, ecc..., spesso inducono al management di aziende pubbliche? Per un

compenso sostanzialmente fisso e molto più basso di quello della propria responsabile di segreteria converrà sempre lasciare tutta la gestione nelle mani delle rassicuranti “garanzie” extra-aziendali derivanti da accordi fra sindacati e politici locali, no? Perché, invece, non cogliere l’occasione di introdurre in Italia una reale competizione di risultato, sia sulle performance aziendali, sia sui conseguenti compensi di chi ne porta responsabilità? Perché non imporre fin da subito l’obbligatorietà della gara per quelle aziende i cui costi unitari sono sopra la media di settore? Perché non calibrare i compensi su un “sano” doppio livello: una bassa componente fissa ed un incentivante componente variabile fondata solo sui risultati della gestione?

Le conseguenze della semplice proposta sono interessanti: (1) non occorrerebbe alcun “periodo transitorio” , né nuove “authority”, perché l’antitrust potrebbe facilmente strutturarsi per effettuari benchmarking di risultato sulle aziende che operano nei settori dei servizi pubblici locali e, conseguentemente, agire imponendo le gare laddove si sia “sforato”; (2) i “raccomandati politici” si allontanerebbero naturalmente dalle aziende dove devono rispondere personalmente “in solido” di gestioni riscontratesi, poi, inefficienti; (3) le spinte “corporative” e politiche dovrebbero render conto chiaramente ai cittadini di pressioni sui costi che determinerebbero, poi, pessime performance sanzionate dall’antitrust. Nei paesi anglosassoni le proposte di riforma sono corredate, solitamente, da un’analisi dei “costi” delle proposte rispetto ai risultati attendibili. Una sana Banchmarking Regulation, quale quella sopra tracciata, corredata con contratti realmente incentivanti solo sui risultati per i relativi managers, spazzerebbe via d’un sol colpo diverse problematiche applicative delle proposte di riforma di cui oggi si legge e si parla. Peraltro, si “pulirebbe il vergognoso sistema delle “deroghe” che ben poco hanno di coerente ai Principi del Trattato comunitario circa il divieto di discriminazione: perché mai, infatti, una società pubblica che decide di quotarsi o che un domani si fondesse con una quotata deve essere per lunghissimi tempi esonerata dalle gare (se non, *de facto*, *sine die* sostanzialmente tutelata)?

Le scelte, poi, di modalità di affidamento e di strutture remunerative del management non tengono conto delle innovazioni in tema di diritto societario, con particolare riferimento alle forme di governo possibili: Sistema tradizionale, monistico, dualistico. Non si tiene conto peraltro del ricorso ad un amministratore unico, che assomma le funzione di un consiglio di amministrazione, né di ipotesi, previste dal diritto societario,

di compenso forfetario all'intero organo societario, ripartito fra i soggetti partecipanti sulla base di criteri scelti dagli stessi amministratori.

Inoltre, non è chiaro se la legge si riferisca, modificando retroattivamente accordi validi anche agli amministratori in carica, piuttosto che, come più opportuno formalmente, alle sole nuove nomine. È al tempo stesso evidente che l'obbligo di comunicazione nell'albo e nel sito informatico dei soci pubblici rappresenta una forma di "*moral suasion*" nei confronti degli enti locali, per cui questi ultimi possono essere indotti ad applicare le disposizioni normative. La legge, ancora, non dispone nulla inoltre circa il trattamento degli amministratori con delega, i quali, svolgendo compiti anche di coordinamento dell'attività aziendale, sono da assimilare anche a figure con ruolo dirigenziale.

La premialità connessa al solo risultato economico delle società snatura il ruolo "pubblico" delle società partecipate dagli enti locali, il cui compito principale è quello di reinvestire sul territorio le risorse prodotte e di minimizzare il peso (tipicamente tariffario) sui cittadini – utenti. È al contempo vero che queste disposizioni possono "allontanare" alcune professionalità dal settore pubblico, soprattutto se coinvolte nell'amministrazione con ruoli gestionali.

Al di là di queste osservazioni nel merito, va chiarito un punto fondamentale, su cui però non si è ancora creata giurisprudenza nello specifico, e cioè se la definizione di tali puntuali disposizioni è costituzionalmente di competenza statale. Come accennato, le specifiche disposizioni in merito agli organi amministrativi delle società, pur rientrando in un obiettivo generale di riduzione complessiva della spesa pubblica, presentano almeno due problematiche: la prima è che tale riduzione non ha effetto sui bilanci degli enti locali, perché riguarda il bilancio delle società (l'unico impatto riguarda indirettamente il comune ed è relativo agli effetti sull'utile eventualmente distribuito); la seconda è che le leggi statali, costituzionalmente, possono creare indirizzi e disposizioni generali e stabilire obiettivi, non imporre vincoli stringenti anche nel raggiungimento degli obiettivi.

Analizzando la giurisprudenza in materia, è possibile, *ex multis*, citare la sentenza 449/05 della Corte Costituzionale, in cui la regione Emilia Romagna impugnava l'art. 3 comma 75 della legge 350/03 (L.Fin 2004) che imponeva il pagamento delle spese di viaggio in classe economica ai dipendenti in missione.

La sentenza ha ribadito che i compiti dello stato riguardano il coordinamento generale della finanzia pubblica (art. 117 comma 3 costituzione italiana) e, per garantire l'autonomia delle regioni e degli enti locali (art. 119 costituzione italiana), stabilisce che non sia possibile una "indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 cost. alle autonomie regionali e agli enti locali, alla quali la legge statale può prescrivere criteri e obiettivi, ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi".

Probabilmente il raccordo fra Stato ed Enti Locali ha mal funzionato nella costruzione delle scelte generali di cui si è detto sopra. Probabilmente, però, molti enti locali hanno irreversibilmente già aderito a "processi di privatizzazione" che rendono non compatibile la propria posizione con altri enti locali che, invece, hanno legittimamente scelto strade di maggior controllo diretto.

In tutto questo processo di riforme e di continui aggiustamenti normativi e organizzativi c'è sempre, alla fin fine, chi si trova ad aspettare invano: il cittadino. Forse il semplice fatto di "porlo realmente al centro" determina una reale perdita di potere e controllo sia nella politica stessa che nel suo tentacolare dispiegarsi nelle aziende pubbliche locali.