

LA POLEMICA

*Bruno Amoroso, Paolo Leon,
Giulio Marcon, Raffaele Morese, Carlo Podda*

SERVIZI PRIVATI O PUBBLICHE VIRTÙ? *

**Il dilemma 'pubblico-privato' e il DDL n. S.772
per il riordino dei servizi pubblici locali**

Forum a cura di Sandro Morelli

«Quale Stato»

Solo poche parole per spiegare perché abbiamo immaginato e impostato così questo incontro, e sollevare qualche primo interrogativo per la discussione. Innanzi tutto chiedo indulgenza per il titolo scherzosamente provocatorio: so bene che non è appropriato contrapporre *ideologicamente* le 'pubbliche virtù' alla gestione privatistica dei servizi che continuiamo – con giusta intenzione e buona volontà – a definire pubblici anche nel testo

* Con questo titolo è stato promosso a Roma, il 19 ottobre scorso, l'incontro pubblico di cui qui si dà conto, secondo l'effettivo ordine d'intervento dei partecipanti.

Bruno Amoroso è docente di Economia internazionale e dello sviluppo presso l'Università di Roskilde (Danimarca), presiede il Centro studi «Federico Caffè»; con Riccardo Petrella, Rosario Lembo e altri è fra i fondatori dell'Università del Bene comune. Paolo Leon è professore ordinario di Economia pubblica presso l'Università di Roma Tre; Giulio Marcon è presidente dell'associazione no profit «Lunaria» e coordinatore della campagna *Sbilanciamoci. Rapporto sulla Legge finanziaria*. Raffaele Morese già segretario generale aggiunto della CISL, è stato sottosegretario presso il ministero del Lavoro fino al 2001. Dal 2004 è presidente della Confservizi, il sindacato d'impresa che rappresenta gli enti e le aziende che gestiscono i servizi pubblici locali, qualunque ne sia la proprietà. Carlo Podda è segretario generale della Funzione pubblica CGIL. Tutti i testi sono editati dalla redazione e non rivisti agli autori.

Nel corso del Forum hanno peso la parola Marco Causi (assessore al bilancio del Comune di Roma), Sergio Giovagnoli (componente della presidenza dell'ARCI), Rosa Pavanelli (segretaria nazionale della Funzione pubblica CGIL), Sergio Veroli (componente della presidenza della Federconsumatori), dei cui interventi pubblichiamo il testo (non rivisto dagli autori).

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

del Disegno di legge (DDL) d'iniziativa del governo n. S.772 (detto 'Lanzillotta') di cui oggi discutiamo¹.

Le 'pubbliche virtù' non sono *in sé* sempre effettive, non sono il portato *automatico* di una gestione pubblica che spesso avvertiamo invece burocratica e inefficace (ma in non pochi casi anche eccellente, specie nel campo della sanità e dei servizi alla persona). Le 'pubbliche virtù' nella gestione dei servizi sono ancora, prevalentemente, un obiettivo. E non solo per le pubbliche amministrazioni, ma anche per noi del sindacato. Costituiscono dunque una sfida etica e sociale difficile, che impegna le nostre funzioni, il ruolo stesso del lavoro pubblico, quanto a organizzazione del lavoro, lotta agli sprechi e alle inefficienze, qualità dei servizi. Vi tornerò tra un attimo, in conclusione.

Ma, proprio perché questa è la nostra sincera consapevolezza, sappiamo anche – e sulla base dei fatti e di bilanci effettivi di cui troppo poco si tiene conto – che abbiamo titoli e fondamenti oggettivi per giudicare ideologica e aprioristica, piuttosto, l'esaltazione delle presunte virtù generali, degli scontati benefici per la cittadinanza che la concorrenza di mercato nella gestione liberalizzata dei servizi pubblici sarebbe in grado di garantire. In realtà, gli interessi, la 'profitabilità' cui il mercato si ispira, per definizione non possono, *in sé*, garantire la qualità, l'universalità nell'accesso – specie per quanto riguarda la fruizione dei beni comuni – *il risparmio e non lo sperpero* nei consumi. Risparmio che è letteralmente indispensabile nel caso dei beni comuni non rinnovabili, come l'acqua e come tante fonti energetiche il cui uso corretto e sobrio è essenziale per l'oggi e anche per la sopravvivenza umana e naturale.

Per non dire, poi, dei diritti nel lavoro, della sorte stessa delle lavoratrici e dei lavoratori pubblici, espulsi dal sistema pubblico

¹ Vedi il testo del DDL n. S.772 recante *Delega al governo per il riordino dei servizi pubblici locali*, attualmente in discussione presso la commissione Affari costituzionali del Senato, in: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.js?tipodoc=Ddlpres&leg=15&id=215756>. Vedi anche il testo dell'appello *Si fermi il DDL 'Lanzillotta'* in: http://italia.attac.org/spip/article.php3?id_article=1296 (NdR).

LA POLEMICA

con le esternalizzazioni di segmenti talora strategici dei pubblici servizi e, in 350.000, sempre più precarizzati nel sistema pubblico stesso, che è divenuto ormai il campo nel quale più alta è la percentuale di una precarizzazione salariale e dei diritti, tanto più odiosa quanto più, in decine di migliaia di casi, appare non giustificabile neanche in termini di riduzione della spesa pubblica.

L'obiettivo della stabilizzazione dei lavori e delle vite precarie di tanti giovani resta dunque uno dei nostri obiettivi prioritari. Un obiettivo, purtroppo, non avviato a definitiva soluzione con la recente Legge finanziaria. Anche su questo punto tornerò rapidissimamente in conclusione, ma non posso non richiamare qui il valore sostanziale, di merito – per le ragioni appena dette – della adesione e della partecipazione anche di tanti sindacalisti – e non solo della Funzione pubblica CGIL – alla manifestazione nazionale contro la precarietà nella vita e nel lavoro che si svolgerà qui a Roma il 4 novembre prossimo per iniziativa del comitato *Stop precarietà, ora!*, sulla base dell'Appello che fu presentato in occasione dell'assemblea che si svolse, sempre a Roma, lo scorso 8 luglio².

Ecco, dunque, la sostanziale inquietudine che ci ha mossi nel promuovere questo incontro.

Per stare al tema, noi siamo assai spiacevolmente colpiti per il fatto che nello stesso DDL 'Lanzillotta' sia sancita con dovizia di

² Vedi il testo dell'Appello e l'elenco degli iniziali promotori in «Quale Stato», n. 2/3, 2006, pp. 100 ss. Il Forum di cui qui pubblichiamo lo svolgimento si è tenuto, come detto in precedenza, il 19 ottobre. Pochi giorni prima dello svolgimento della manifestazione del 4 novembre, un'aspra polemica suscitata da una locandina dei COBAS pubblicata a pagamento su 'il manifesto' del 25 ottobre – il cui testo venne considerato dalla gran parte dei promotori della manifestazione una arbitraria manipolazione delle intese raggiunte e un inaccettabile attacco alla CGIL – ha indotto una parte quantitativamente e qualitativamente significativa dei soggetti promotori (fra i quali, dirigenti sindacali della Funzione pubblica CGIL e della FLC CGIL) a ritirare la propria adesione, pur nella conferma del massimo impegno nella lotta contro la precarietà e dell'auspicio di un possibile recupero, nel futuro, delle larghe intese sociali raggiunte non senza fatica ma con grande determinazione. Alla manifestazione del 4 novembre parteciparono, secondo la stima degli organizzatori, e di molti osservatori, oltre 100.000 persone.

Nel merito, il 26 ottobre, il Centro diritti del lavoro. Sinistra europea

LA POLEMICA

argomentazioni solenni e, direi, senza possibilità di appello, la prescrizione di *esclusivo* affidamento a gara della gestione dei servizi pubblici locali, sicché qualsiasi altra forma di gestione – e non solo le *in house* (SPA interamente pubbliche), ma persino le società miste a prevalente partecipazione pubblica – risulta letteralmente ‘demonizzata’, con la prescrizione di dettagliate eccezionalità e tassative transitorietà, talché la stessa Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) ha avanzato consistenti emendamenti³.

Nello stesso tempo, è fortunatamente riconosciuta la deroga – non solo quanto alla proprietà delle reti, ma anche quanto alla gestione del servizio – solo per i Servizi idrici integrati (Sii) per i quali, però, la gestione interamente pubblica è genericamente prevista ma niente affatto normata, in evidente omaggio tutto politico ma, mi pare, poco convinto, al programma politico-elettorale dell’Unione.

È inevitabile, secondo noi, intravedere un rischio grave: nel momento in cui – di fatto – procedono velocemente processi di aggregazione di grandi potenze a partecipazione privata nel campo dei servizi idrici, e anche procedimenti legislativi locali (il governo ha di recente dovuto impugnare una legge regionale della Regione Lombardia); nel momento in cui si fa sempre più concreta la possibilità che già fra i collegati alla Legge finanziaria si intenda far approvare *subito* il disegno di legge di cui stiamo parlando⁴, non è verosimile temere che presto molti tenteranno di isolare e poi vanificare anche la deroga per i Sii?

E, dunque, chiediamo e ci chiediamo: non sarebbe più giusto e più ragionevole stralciare dalla Legge finanziaria un provvedimento così delicato e controverso e, soprattutto, prendersi il tempo necessario per una vera, larga e approfondita discussione finalizzata ad identificare con chiarezza e coerenza quale sia il campo dei servizi pubblici – soprattutto quelli legati alla fruizio-

«Pietro Alò» ha promosso a Roma un interessante incontro pubblico dal titolo: *Basta precarietà! Proposte per una nuova legislazione del lavoro*. Vedi, in questo fascicolo, il testo della relazione introduttiva del prof. Piergiorgio Alleva.

³ Per gli emendamenti ANCI, o di altri soggetti, vedi il sito di «Quale Stato»: http://www.fpcgil.it/effepi/Quale_Stato/Quale_Stato.htm.

⁴ Al momento in cui scriviamo l’eventualità di presentare il DDL S.772 come collegato alla Finanziaria è oggetto di animata discussione nel governo.

LA POLEMICA

ne e alla tutela di beni comuni – da affrontare e normare esattamente con la stessa logica con la quale giustamente si afferma la necessità della gestione interamente pubblica dei servizi idrici?

Tanto più che, anche a livello europeo – ma non invochiamo continuamente l'Europa? – è ormai aperto un percorso anche istituzionale che tende a identificare con chiarezza e a normare il campo dei servizi di interesse generale (SIG) da sottrarre ai processi di liberalizzazione e privatizzazione di mercato, anche per ridurre definitivamente il danno attenuato – ma non annullato – che sarà provocato dalle liberalizzazioni 'a pioggia' sancite dalla Direttiva Bolkestein di imminente approvazione da parte del Parlamento.

Un percorso che – lo sottolineo – nel Parlamento europeo si è aperto soprattutto grazie alla spinta forte esercitata in questi anni non solo dalle associazioni, dalle reti di movimento, dai sindacati che hanno deciso di dar vita, in occasione del recente Forum sociale di Atene, ad un Rete europea a difesa dei servizi pubblici, ma anche – specificamente – dalla campagna europea lanciata dalla FSESP⁵. Campagna della quale, qui in Italia, siamo ovviamente coprotagonisti come Funzione pubblica CGIL⁶.

Ecco perché, intanto – dinanzi a questi rischi – anche noi, con tanti altri, abbiamo ritenuto indispensabile dare subito un ancoraggio forte alla questione della regolamentazione della gestione pubblica dell'acqua, partecipando con convinzione all'elaborazione della proposta di legge d'iniziativa popolare per la ripubblicizzazione dei servizi idrici che è stata licenziata lo scorso 7 ottobre a Firenze⁷ e ci apprestiamo, così, ad essere coprotagonisti di una intensa campagna di discussione e di raccolta delle firme, nelle prossime settimane.

Una campagna – si badi bene – che si intreccerà con la presentazione della ricerca sullo stato e sugli effetti del rapporto

⁵ Federazione dei sindacati europei dei servizi pubblici, aderente alla Confederazione europea dei sindacati (CES).

⁶ Su tale insieme di argomenti – che «Quale Stato» ha più volte affrontato negli ultimi anni – vedi in questo stesso fascicolo l'articolo di Enzo Bernardo e l'intervista a Brian Symott, coordinatore della campagna europea della FSESP.

⁷ Vedine il testo in questo stesso fascicolo.

LA POLEMICA

pubblico-privato nei servizi pubblici locali, che abbiamo portato a compimento insieme con ATTAC Italia, con l'ARCI e con la Rete del nuovo municipio⁸: non posso qui anticiparne i risultati, che saranno presto resi pubblici e che – già per quello che finora ho avuto modo di leggerne – mi sembrano davvero significativi e istruttivi. Penso che una delle prime copie del volume dovremmo offrirgliela in omaggio – senza alcuno spirito gratuitamente polemico – proprio alla ministra Lanzillotta...

In conclusione, si potrebbe forse formulare nel modo che segue il primo quesito da sottoporre stasera ai nostri ospiti.

Abbiamo sommariamente visto che una rete vasta di soggetti e di temi fra loro strettamente interconnessi è in campo attorno alle grandi questioni dei beni comuni, della 'Res publica' – è questo il titolo di un percorso di riflessione e d'iniziativa, lanciato dai cinque articoli di Riccardo Petrella pubblicati da «il manifesto» e «Carta», al quale volentieri partecipiamo⁹ –, degli spazi pubblici, insomma, e del sistema pubblico che dovrebbe garantire la salvaguardia e l'accesso ai beni comuni in un moderno sistema di Welfare capace di soddisfare, nella cittadinanza e nel lavoro, i diritti non riducibili a 'bisogni' e, dunque, non mercificabili.

Ora, il punto davvero critico consiste nel fatto che a me pare che siamo proprio davanti a un bivio. In altri termini, la domanda potrebbe essere: questa Legge finanziaria in discussione in Parlamento proietterà prevalentemente, sul prossimo futuro, le sue luci oppure le sue ombre? Insomma, nei prossimi mesi, i valori fondamentali di riferimento ai quali ho sommariamente accennato potranno essere via via soddisfatti?

⁸ Vedi in «Quale Stato» 4, 2004-1, 2005 alle pp. 113 ss. e, ancora, gli articoli di C. Oddi in «Quale Stato» 2/3, 2006 alle pp. 329 ss e il saggio in questo stesso fascicolo.

⁹ Per leggere i cinque articoli di Riccardo Petrella si può consultare «il manifesto» dei giorni 27 e 30 agosto; 1, 3 e 5 settembre (oltre che il sito, citato, di «Quale Stato»). La pubblicazione degli interventi svolti in occasione della tavola rotonda *Res publica. Il governo dei beni comuni*, del 25 settembre a Roma, è raccolta in «Carta» mensile, *Il movimento Res publica*, n. 9, ottobre 2006.

LA POLEMICA

Questo, in fondo, hanno creduto, hanno appassionatamente auspicato coloro che nell'aprile scorso votarono per una svolta radicale rispetto alle politiche neoliberiste dei governi di centro-destra e, forse, oggi s'interrogano inquieti, come recenti sondaggi – per quel che valgono – dimostrerebbero. Una domanda di svolta che – a partire dalla Legge finanziaria – a me pare abbia brillantemente e fedelmente interpretato la campagna *Sbilanciamoci* curata da Giulio Marcon, di cui temo che solo alcune proposte si può dire siano state accolte nell'attuale stesura della Legge finanziaria.

Pongo queste domande perché – senza alcuna concessione alla rozza, vagamente 'classista, campagna della destra attorno alla 'macelleria sociale' che sarebbe stata fiscalmente perpetrata verso i più abbienti – a me pare che la critica più seria e insidiosa che da destra viene mossa alla Legge finanziaria – e, si sostiene, alla sua incoerenza rispetto all'impostazione del Documento di programmazione economica e finanziaria, che era effettivamente volta più ai tagli che alla raccolta di risorse – è, come è noto, quella di non aver affrontato i 'processi strutturali di riforma' di cui il paese avrebbe urgente bisogno. E noi sappiamo che, quando si dice così, ci si riferisce essenzialmente e indiscriminatamente ai tagli alla spesa pubblica e al lavoro pubblico, aggredito, negli ultimi mesi, con la volgare, ma insidiosa, campagna contro i cosiddetti 'nullafacenti' o 'fannulloni' che dir si voglia. Sappiamo che, quando si dice così, ci si riferisce a forti ed estesi processi di privatizzazione anche nel campo dei servizi pubblici, ai preannunciati interventi sul sistema previdenziale, sulle pensioni.

Che cosa ci aspetta, dunque? E come pensiamo di prepararci noi stessi – dico noi del sindacato, noi della sinistra sociale e politica, se così posso esprimermi – per affrontare al meglio questa 'seconda fase' che si aprirà dal prossimo mese di gennaio?

Abbiamo voluto utilizzare l'impianto culturale e il dispositivo legislativo del DDL 'Lanzillotta' un po' come esempio emblematico di un rischio, di una contraddizione di fondo che intravediamo nella cultura politica e nella pratica di governo del centro-sinistra, e che ci inquieta non poco.

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

Per parte nostra – nostra come sindacato del lavoro pubblico, intendo – non ci sentiamo del tutto disarmati, ma sappiamo anche che da soli non ce la potremmo fare: lunedì 23 ottobre prossimo presenteremo pubblicamente la posizione unitaria dei sindacati confederali pubblici, che rivendica un *Patto per il lavoro pubblico*¹⁰ per entrare nel merito, per confrontarci col governo attorno a un’analisi non all’ingrosso ma differenziata dei servizi resi dal sistema pubblico, per una valutazione rigorosa, da un lato, degli sprechi effettivi e delle razionalizzazioni su cui intervenire¹¹ e, dall’altro, dei benefici ineliminabili che non ammettono tagli indiscriminati in un sistema pubblico che va certo qualificato (e la disponibilità sindacale è non solo dichiarata ma anche già sufficientemente specificata), ma non può essere amputato, ridotto, se non a costo di riproporre, persino al di là delle intenzioni, le logiche da ‘Stato minimo’ che caratterizzano il pensiero liberista e mercatista, ancora bene in sella e – ci pare – capace di condizionare settori importanti anche della cultura politica del centro-sinistra.

Paolo Leon *

Vorrei partire proprio da alcune considerazioni di fondo attorno al disegno di legge ‘Lanzillotta’, che mi è difficile valutare in rapporto ad una Legge finanziaria la cui discussione sta generando un grande imbarazzo: è la prima volta, che io ricordi, che ci troviamo dinanzi a una proposta che cambia in continuazione, spesso all’insaputa di ministri che sembrano non sapere che cosa stia succedendo.

Vediamo, allora, di questo DDL, quali sono gli aspetti più problematici e caduchi e, su questa base, proverò anche a valutarne le prospettive in rapporto alla Legge finanziaria e all’ipotesi che il DDL possa costituirne uno dei provvedimenti ‘collegati’.

¹⁰ Vedine il testo nel sito della Funzione pubblica Cgil: www.fpcgil.it.

¹¹ Vedi, ad esempio, in questo volume il testo di Vincenzo Di Biasi.

* Professore ordinario di Economia pubblica presso l’Università di Roma Tre.

LA POLEMICA

Dico, innanzi tutto, che vi trovo degli aspetti culturali che mi creano davvero un grande fastidio. Si parla, ad esempio, di sussidiarietà 'orizzontale'. Ora, la sussidiarietà detta 'orizzontale' è un termine non giuridico, che è stato coniato per assonanza col termine classico di sussidiarietà inteso – diciamo così – come avvicinamento dei cittadini alla gestione del denaro pubblico costituito dalla raccolta delle loro imposte. Un termine – sussidiarietà – che nasce in ambiente europeo, e poi viene specificato con l'aggettivo 'verticale', a intendere le connessioni che intercorrono fra l'ente più generale e quello più vicino alle comunità locali: dallo Stato alla Regione, dalla Regione alla Provincia, dalla Provincia al Comune e così via.

Ora, dire sussidiarietà 'orizzontale' non ha assolutamente alcun senso. Si dovrebbe dire, più schiettamente, 'mercato'. Dunque – ecco il punto – la mancanza di coraggio nel nominare apertamente le cose cui si allude, dimostra che anche dentro questo disegno di legge c'è una certa vergogna nel presentarle.

La seconda cosa che mi dà fastidio proprio sul piano culturale è costituita dal fatto che si parla – da molti anni, in realtà: è un'ignoranza antica... – di gestione di servizi 'di rilevanza economica'. Bisognerebbe, invece, nominare più schiettamente gli interessi commerciali e finanziari ai quali si rivolge più banalmente la vera attenzione. Il concetto sotteso al termine 'economico' è, infatti, enormemente più vasto; allude all'economia della società nel suo complesso, alla macroeconomia, alla microeconomia, a tante cose che questo termine applicato ai servizi pubblici locali non comprende affatto. Usare una concettualizzazione sostanzialmente contabile mascherata da un linguaggio culturalmente più elevato è, di nuovo, una mistificazione e, nello stesso tempo, una perdita culturale grave, proprio perché il campo e gli interventi di cui si parla non costituiscono affatto un problema che si possa affrontare sulla base riduttiva di una cultura contabile imbellettata da un linguaggio più elevato.

La terza questione che mi infastidisce assai consiste nel fatto che si vorrebbe far intendere che sia l'Unione europea a obbligarci alle privatizzazioni. Non è così: ci sono tante e diverse esperienze, in Europa, a proposito di gestione dei servizi pubbli-

LA POLEMICA

ci locali: in Svezia, ad esempio, ogni Comune si regola come preferisce, per dirla con semplicità.

Ma, al di là delle questioni 'irritanti', ce ne è una un bel po' di più serie che riguardano, in particolare, i sistemi idrici. Per questi, nel DDL è prevista la deroga ai processi di liberalizzazione, di cui sappiamo. Ma grava, sulla questione dell'acqua, un problema molto più generale, non a caso accantonato sin da quando fu approvata la 'Legge Galli'¹².

L'acqua costituisce, infatti, un sistema completo e complesso: parte dalle fonti e arriva fino all'utilizzatore finale, sia esso il cittadino che consuma acqua potabile, sia esso il produttore industriale o agricolo. Ebbene noi abbiamo un impianto legislativo e istituzionale che, ad esempio, 'stralcia' l'acqua usata in agricoltura da quella potabile usata nelle città. Ora, se si considera la scarsità di acqua potabile che abbiamo nel nostro paese e, nello stesso tempo, il surplus agricolo da cui è caratterizzata la nostra economia, ci si rende subito conto del fatto che c'è una distribuzione non razionale della risorsa, causata proprio dal fatto che i diversi usi non sono confrontati tra di loro e regolati di conseguenza. Insomma, se si privatizza nelle città l'acqua potabile in questa situazione priva della possibilità di compiere – a quel livello – le scelte diversificate (o uso potabile, o uso industriale, o uso agricolo, o uso nelle dighe e così via) che già sono state compiute 'altrove', allora dovrebbe essere chiaro che il compito delle aziende che si occupano di acqua (potabile) è esattamente quello di una intermediazione *imperfetta* tra le fonti originarie dell'acqua e il consumatore finale: di fatto, quanto più fai aumentare le tariffe dell'acqua potabile, tanto più stai aumentando – ma a carico del cittadino consumatore – il sussidio che si dà all'acqua industriale e all'acqua agricola! È o non è così?

Questo calcolo nessuno lo fa, né a livello nazionale, né a livello locale. Da questo punto di vista, c'è una grandissima responsabilità delle Regioni. È vero che bacini idrografici e ambiti amministrativi delle Regioni non coincidono, però è

¹² Legge 5 gennaio 1994 n. 36, *Disposizioni in materia di risorse idriche (NdR)*.

LA POLEMICA

anche vero che le Regioni hanno istituzionalmente e territorialmente la maggiore vicinanza rispetto ai bacini idrografici. Certo, sappiamo altrettanto bene che l'acqua travalica i bacini idrografici, ma – insomma – da qualche parte bisognerebbe pur cominciare, per affrontare il problema, e un governo 'riformista' avrebbe dovuto pensarci. Invece, non ci siamo proprio.

Comunque, l'acqua, almeno, si presenta come un'eccezione, nel DDL, rispetto a tutti gli altri servizi pubblici locali. Ma ora vorrei proporvi, in generale, qualche considerazione analitica sulla questione dei servizi pubblici locali – siano o no di 'rilevanza economica' – erogati dalle amministrazioni locali.

Non è una novità: il DDL 'Lanzillotta' ripropone una ormai consolidata preferenza per la regolazione da parte delle amministrazioni locali rispetto alla gestione diretta dei servizi. Ora, al di là delle considerazioni generali o persino ideologiche attorno a questo punto, io vorrei qui provare ad entrare nel merito un po' più in profondità per porre in evidenza che c'è una problematicità pesante dei processi di privatizzazione che sembra sfuggire anche agli estensori del disegno di legge.

La scelta favorevole alla regolazione presenta almeno due consistenti problemi pratici – il rapporto fra la gara con il suo capitolato, da un lato, e le concrete modalità di una regolazione *efficace*, dall'altro – che, infatti, nel disegno di legge non sono affrontati, a partire dall'analisi dei costi che tale rapporto comporta. Nulla è previsto né tanto meno normato, al proposito.

Certo, si può anche sostenere che questa autorità regolatrice debba essere affidata ai singoli Comuni. Ma bisognerebbe, appunto, sapere che ciò comporta comunque dei *costi di transazione* tali da rendere, nei fatti, la privatizzazione assai più onerosa di quanto non possa sembrare a prima vista.

Procediamo con ordine.

In primo luogo, dovrebbe essere chiaro che la regolazione – per essere efficace – dovrebbe essere normata sin dal capitolato di gara, perché è nel capitolato che sono indicati tutti gli obblighi del concessionario, che concorre (in questi casi) non in una gara finalizzata, una volta per tutte, alla costruzione di un ponte, ma alla la gestione nel tempo di un servizio pubblico.

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

Il fatto è che – stando ai capitolati – con queste gare per l'erogazione dei servizi si dà gratuitamente al concessionario un capitale fisso sociale sulla base del mero obbligo di gestire il servizio in modo da realizzare il minimo peso sulla finanza comunale: indipendentemente dalla natura specifica del servizio offerto, la rilevanza fondamentale di queste procedure consiste essenzialmente nel risparmio di fondi che ci si ripromette di ottenere. E questa, naturalmente, è la filosofia anche del DDL 'Lanzillotta', come di altri analoghi provvedimenti del passato.

Ne derivano, allora, due o tre problemi fondamentali: quanto più 'delicato' è il servizio di cui parliamo – nel senso che è importante ai fini della vita e della normale convivenza sociale delle persone: e stiamo parlando appunto di energia, acqua, trasporti ecc. –, tanto più esistono possibili asimmetrie informative tra chi indice la gara e il concessionario. E ci dobbiamo rendere conto del fatto che ogni forma di evidenza pubblica determina una volta per tutte, fino a che dura il capitolato, il comportamento del concessionario.

Se il capitolato non è ben fatto, non è colpa del concessionario che ha vinto la gara; se il capitolato è fatto bene ma c'è corruzione, ci sarà lo stesso una particolare conduzione del servizio pubblico; se il servizio è 'delicato' – e il pericolo della corruzione, comunque, è sempre presente – la delicatezza e il rischio di corruzione si sommano in una combinazione che può essere esplosiva.

Teniamo conto di una particolarità. Quando un privato vince in concessione la gestione di un servizio pubblico primario, essenziale, – il trasporto pubblico locale, ad esempio – e poi le cose non vanno bene, i cittadini non se la prendono con il concessionario, ma con il Comune o con la Regione. E forse non hanno neanche tutti i torti perché, evidentemente, deve esserci stato, in quel caso, qualche cosa di sbagliato nel passaggio dalla gestione diretta alla gestione privata. Basta guardarsi un po' intorno, e di situazioni del genere se ne potranno incontrare numerose.

Insomma, questa regolazione non è impostata nei termini preventivi che potrebbero essere efficaci. Dovrebbero, infatti, essere definiti sin dall'inizio i parametri che determinano i limiti degli andamenti tariffari e la qualità del servizio. Naturalmente sappia-

LA POLEMICA

mo bene che il controllo della qualità del servizio è anche quanto mai difficile da verificare perché, a differenza del rapporto fra costi e tariffe, non ha un mercato nel quale si possa misurare. E allora bisognerebbe sforzarsi di inventare forme regolate di 'misura' della soddisfazione o dell'insoddisfazione degli utenti.

E ci sono, poi, problemi davvero oggettivamente irrisolvibili, nella logica – pur giusta, come sto sostenendo – di una regolazione preventivamente definita nei capitolati. Uno per tutti: il progresso tecnologico non può essere previsto e, dunque, compreso in nessun capitolato. Inoltre, le 'esternalità' generate dal servizio privatizzato sono generalmente compensate dall'intervento dell'ente locale. Un rischio che, come sappiamo, in alcuni casi è assai alto.

Ancora. Le gare, ovviamente, non possono creare qualche cosa dal nulla. E in tanti casi l'esperienza italiana sta infatti lì a dimostrare che, naturalmente, la gara non crea l'uomo, con le sue esperienze e le sue competenze. E non crea neanche la probità, l'affidabilità, la credibilità dei futuri concessionari. Potremmo parlare della telefonia e delle comunicazioni, ma non è questa la sede. Insomma, può esistere una forte capacità concorrenziale tra possibili gestori privati dei servizi pubblici locali, una qualità del mercato (che in questo momento non esiste) tale da garantire, *in sé*, che le cose possano funzionare al meglio?

Quanto alla gestione dell'acqua, qualche esperienza – sia da noi che in giro per l'Europa e per il mondo intero – l'abbiamo già fatta, in particolare con i famosi concessionari francesi¹³ che, certo, si sono dimostrati molto forti e in grado di realizzare (*per sé!*) profitti ingenti.

Ora, in Francia, si usa un termine spiritoso – *pantouflage* – per indicare che sono gli stessi piedi a entrare in diverse pantofole. Infatti, i manager delle grandi multinazionali francesi sono gli stessi che prima operavano presso le strutture pubbliche e nei ministe-

¹³ Le tre grandi multinazionali francesi che controllano oltre il 40% della gestione privatizzata dei servizi idrici nel mondo: la *Compagnie générale des*

LA POLEMICA

ri competenti, sicché i capitolati d'appalto elaborati dalle strutture pubbliche per privatizzare la gestione dell'acqua, sono stati fatti da persone che, per formazione e per conoscenza, sono tuttora – come dire? – molto vicini a tali manager. Insomma, si può dire – semplificando un po' – che in Francia non esistono veri processi di privatizzazione, perché il personale addetto alle società 'privatizzate' è sostanzialmente lo stesso che c'era prima.

Si capiscono bene, allora, i rischi intrinseci a tali processi che, in questi casi neanche rispondono a trasparenti logiche di mercato. Nel campo dell'energia, analoghe considerazioni si potrebbero fare a proposito dell'*Électricité de France*, che si vuole comprare l'ENEL, ed è in realtà una società apparentemente privata ma sostanzialmente pubblica, alla conquista di società che sono nate e dovrebbero restare ancora pubbliche proprio perché forniscono non solo un prodotto, ma un servizio di interesse pubblico.

Il vero problema è che le alternative a tutto ciò appaiono ora deboli e non facilmente praticabili.

Noi siamo dinanzi a un dilemma: gli enti locali hanno le risorse finanziarie necessarie e sufficienti per gestire servizi di questa portata e capaci di conquistare risultati positivi di natura non solo finanziaria ma – questa volta sì – *economica* (cioè nelle dimensioni della soddisfazione collettiva dei bisogni), oppure tali capacità sono già state largamente compromesse in tantissime situazioni, grazie alla prolungata confusione legislativa di questi anni? In realtà, sarebbe del tutto possibile per gli enti locali impiantare una qualsiasi forma di gestione pubblica attenta sia all'efficienza che all'efficacia – e non soltanto alla redistribuzione del reddito – se non ci fosse un ostacolo tutto culturale: l'aver già deciso in troppi luoghi che gli enti locali non sono in grado di gestire forme di impresa, sia pure in settori che hanno vincoli particolari rispetto alle mere logiche di mercato.

eaux-Vivendi (che ha generato nel 1999 *Vivendi environnement* che dal 2003 ha preso il nome di *Veolia environnement*), la *Suez-Lyonnaise des eaux* e la *Saur Bouygues* (NdR).

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

La mia impressione è che i Comuni stessi – e anche la loro associazione, l'ANCI – considerino ormai con crescente favore l'idea di liberarsi dal peso della gestione diretta (o comunque pubblica) di servizi di questo genere, preferendo le concessioni, nella convinzione che affidando la gestione all'esterno si possano risparmiare risorse finanziarie ed eludere o attenuare le responsabilità legate all'efficienza del servizio.

Concludo con un richiamo alle concrete logiche sulla base delle quali si determinano le scelte in questo campo.

Nel nostro sistema pubblico, ci siamo trovati a poter disporre di due strumenti in grado di darsi l'obiettivo di gestioni efficienti, pure in presenza di obiettivi collettivi. Uno è quello del quale stiamo parlando: mettere a gara la concessione di tali gestioni. L'altro – del tutto diverso – è il *project financing*, nel quale il capitale impegnato è quello dei privati. Naturalmente, è necessaria trasparenza, competenza e onestà, ma questo è il requisito necessario sempre.

Nel *project financing* il privato, intanto, investe *proprie* risorse, ma quelle strettamente necessarie alla gestione del servizio: più capitale circolante che capitale fisso, dunque. Poi, le recupererà attraverso le tariffe ma – ecco il punto – non avendo assunto tutto il servizio (ma solo la parte di cui si deve occupare) non potrà aumentare arbitrariamente le tariffe su tutto il territorio comunale. Una differenza rilevante, insomma, rispetto alla concessione a gara. Lo sottolineo non tanto per affermare che una modalità sia decisamente preferibile all'altra, ma per significare che gli strumenti adottabili sono molti. Non ce n'è affatto uno solo.

Insomma, quando si sostiene – come nel DDL 'Lanzillotta' – che i servizi pubblici locali, quale che sia la loro natura, debbano essere dati in gestione esterna, si sta sostenendo una posizione di natura ideologica. Una posizione sbagliata.

Ogni situazione ha una sua specificità. I servizi sono diversi gli uni dagli altri, e se ne devono occupare soprattutto gli enti locali, che devono cominciare a studiare, a giustificare e a capire e a far capire alla popolazione che cosa è necessario fare in questo settore.

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

Un'ultima osservazione. La Legge finanziaria non c'entra niente. Ormai è il vestito di Arlecchino, e io penso, francamente, che qualsiasi cosa vi si includa o vi si colleghi, non è detto che ve la ritroveremo, a conclusione dell'iter parlamentare. Questo vale anche per il DDL 'Lanzillotta'. Non escludo, insomma, che le ambizioni ora caricate su questo provvedimento possano andare deluse.

Raffaele Morese*

Quando ho accolto l'invito ad intervenire a questo dibattito, non ne conoscevo esattamente il titolo. Lo dico, perché se dovessi scegliere tra 'servizi privati' e 'pubbliche virtù', preferirei astenermi.

Se, invece, conveniamo di combinare diversamente le quattro parole e le mettiamo in fila così: 'servizi pubblici e virtù private', allora io scelgo subito i servizi pubblici, perché non mi fido delle virtù private. E la nostra discussione può cominciare.

Non capisco perché non ne siete soddisfatti, ma tengo a mettere in evidenza che il nostro è un sistema nel quale, prevalentemente, l'ente locale non gestisce più in via diretta alcuni servizi ma mantiene – se non la proprietà totale – la maggioranza nella gestione societaria. Ci sono, in giro, anche le eccezioni, delle gestioni del tutto private. Ma sono, appunto, eccezioni.

Operiamo, insomma, in un sistema che, mi pare, appartiene alla cultura europea e corrisponde all'evoluzione del ruolo del pubblico finalizzato a garantire il Welfare ai propri cittadini. Insomma, operiamo nella logica – fatemi dire così per alleggerire un po' la discussione – della sussidiarietà 'controllata'. A proposito di sussidiarietà, mi viene in mente quella bolla di Papa Sisto V – che era notoriamente molto pigro – nella quale (cito a memoria, ovviamente) il pontefice diceva più o meno ai suoi

* Presidente della Confservizi.

LA POLEMICA

fedeli sudditi: – Tutto ciò che produce litigio deve essere risolto al punto dove nasce il litigio. Solo dopo tutti gli sforzi venite da me, perché io posso fare *sussidiarietà* solo dopo che vi siete scannati. Quindi, cercate di risolvere, altrimenti...

Tornando al tema, penso proprio che la logica che sostiene il nostro attuale sistema dei servizi vada salvaguardata come un punto centrale della nostra concezione di organizzazione del Welfare. Non dobbiamo farci ingannare da certe discussioni tutte teoriche che hanno sostanzialmente perso la loro efficacia. Abbiamo ormai l'esperienza di dieci anni di dibattiti e approfondimenti attorno al tema delle liberalizzazioni in questi campi, e quindi possiamo ormai confrontarci laicamente, lasciandoci alle spalle le passioni ideologiche. In una visione laica e non ideologica, l'erogazione dei servizi pubblici può essere governata dal criterio di fondo secondo il quale l'ente locale definisce le strategie e, poi, si dota di strumenti moderni – come le società per azioni – per organizzare il servizio, che deve essere comunque realizzato secondo gli indirizzi strategici fissati dall'ente pubblico.

Come si può fare tutto ciò? In varie forme, secondo l'Art. 113 del Testo unico degli enti locali (TUEL)¹⁴: si può dunque affidare il servizio *in house*, si può fare una SPA mista, si può fare la gara ad evidenza pubblica. E mi pare giusto che le Autonomie locali abbiano la libertà di scegliere quale sia la forma migliore con cui realizzare la tutela dei diritti dei propri cittadini.

Naturalmente è necessario che l'ente locale dimostri capacità e qualità nelle decisioni, qualunque sia la soluzione prescelta, altrimenti si verificano i fenomeni che abbiamo sotto

¹⁴ L'art. 113 del TUEL (DLGS. 267/2000), modificato sulla base dell' Art 14 della legge n. 326/2003, contempla, fra le modalità di conferimento della titolarità del servizio pubblico locale di rilevanza economica, anche l'affidamento diretto – senza, cioè, previo espletamento di una gara con procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione del concessionario – a società a capitale interamente pubblico (*in house*), purché siano rispettati sia il requisito del controllo, da parte dell'ente pubblico, analogo a quello esercitato sui propri servizi, sia quello dello svolgimento della propria attività nell'ambito del rapporto con l'ente controllante (Ndr).

LA POLEMICA

gli occhi anche qui vicino, e che cominciano ad essere giustamente denunciati dagli organi di informazione: se a Latina una multinazionale francese vince la gara e, poi, le tariffe aumentano del 180%, la responsabilità sarà stata o no dell'amministrazione comunale che non ha regolato adeguatamente le condizioni della concessione o che, in quel caso, ha sbagliato nell'affidarla a gara?

A proposito di Comuni che sanno fare bene il loro lavoro, si può citare agevolmente, all'opposto, un esempio positivo. Come presidente di Trambus¹⁵ (un caso di *in house*), ho avuto tempo e modo di frequentare Marco Causi, assessore al Bilancio del Comune di Roma. Posso dirvi, senza il timore di essere smentito, che dal confronto con le condizioni di concessione ottenute dalle aziende che hanno vinto gare in altre città, emerge con chiarezza che le condizioni più impegnative a favore del Comune le ha accolte proprio Trambus a Roma. D'altra parte, si trattava di 'prendere o lasciare', da parte nostra, un servizio al quale tenevamo per ovvie ragioni. Sulla base delle verifiche fatte, dunque, io non saprei dire con certezza se la gara – come molti sostengono – costituisca *sempre* l'occasione di un vantaggio per l'ente locale. Certamente, qui a Roma, l'affidamento *in house* ha richiesto all'azienda i livelli di efficienza più elevati, rispetto a quelli richiesti alle aziende che hanno vinto gare in altre città d'Italia.

Mi pare quindi del tutto ragionevole affermare che la questione che ci fa discutere del confronto fra la modalità dell'affidamento *in house* e la modalità dell'affidamento con gara a evidenza pubblica si può considerare del tutto aperta a soluzioni diverse e dipendente dalle specifiche situazioni che vanno esaminate caso per caso.

Ecco perché penso che, a proposito del DDL 'Lanzillotta',

¹⁵ Trambus SPA è la società a capitale interamente pubblico (Comune di Roma) che gestisce, dal 2000, il servizio di trasporto pubblico di superficie nella capitale. Nasce dalla trasformazione e scissione della azienda speciale ATAC in ATAC SPA (per la gestione patrimoniale e strategica) e Trambus SPA (per la gestione del servizio) (NdR).

LA POLEMICA

bisogna evitare qualsiasi approccio ideologico, ogni rischio che si possano fare passi indietro.

Quanto alla gestione dei servizi idrici, sappiamo che è stata concordata, nel centro-sinistra, la posizione favorevole alla gestione pubblica che è stata definita nel programma e, poi, assunta anche nel DDL 'Lanzillotta'. Osservo, comunque, che – come giustamente ha osservato poco fa Paolo Leon – dire che deve trattarsi di gestione pubblica è davvero poco. Per me, sostenere che l'acqua è un bene pubblico significa affermare che, poiché la sorgente è, per dire, in cima a quella montagna, la Comunità montana non ha il diritto di rivendicare quell'acqua come propria. Insomma, se la Puglia ha bisogno dell'acqua dell'Abruzzo o del Molise, l'Abruzzo o il Molise non possono dire: – No, quell'acqua è mia!

Di conseguenza non vale proprio la pena di contendere attorno al concetto secondo il quale, poiché l'acqua è un bene pubblico, allora *automaticamente* la gestione del servizio non può che essere *in house* o – come alcuni sostengono – persino diretta. Il problema vero – lo ripeto – consiste nel decidere con oculatezza *come* si deve organizzare il servizio di distribuzione. Si può, certo, organizzare al meglio attraverso una gestione *in house*, ma altrettanto bene attraverso l'affidamento a gara a una gestione privata o mista, revocabile se non venissero raggiunti gli obiettivi fissati o ne risultasse la necessità sulla base dei controlli previsti.

Sono proprio convinto del fatto che non possiamo perdere tempo e sprecare energie in queste discussioni astratte o nel mettere continuamente mano alle norme. Abbiamo bisogno di stabilità nella normazione e, piuttosto, di intervenire sulle caratteristiche industriali dell'offerta di servizi, che derivano innanzi tutto dal nanismo delle aziende, che è il vero ostacolo sulla strada di una politica di riduzione delle tariffe che non scarichi alla fine sulle finanze locali la compensazione necessaria alle aziende quando le tariffe vengono ridotte politicamente, forzosamente rispetto all'efficacia e all'efficienza che non si manca di esigere dalle aziende stesse.

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

Dobbiamo assumere la logica dell'economia di scala, creare forti aggregazioni produttive. E sarebbe utile a tutti, anche al sindacato, l'avvio di processi del genere. Bisogna superare la stantia concezione municipalistica secondo la quale è meglio tenersi in casa il piccolo, vecchio acquedotto. Su quelle basi non ci saranno mai le risorse necessarie per fare ricerca, così come non riesce a praticarla in misura sufficiente neanche Trambus, che pure è la più grande azienda di trasporto pubblico d'Italia.

Dobbiamo crescere, quindi, e, nello stesso tempo, avere Autorità che sappiano fare il loro mestiere, che siano cioè soggetti indipendenti capaci di controllare, di verificare l'efficienza del sistema in un mercato europeo pesantemente condizionato dagli andamenti internazionali dei prezzi delle fonti non rinnovabili. E non inclini a operare secondo logiche di tariffazione politica che metterebbero in discussione le regole sulla base delle quali siamo tenuti ad agire.

Un'ultima considerazione: se è vero che questi devono essere gli obiettivi, è pur vero che bisogna, nello stesso tempo, rafforzare i rapporti con i cittadini-consumatori. E nel DDL 'Lanzillotta' questa questione è posta. Francamente non mi pare, però, che la strada delle 'Carte dei servizi' porti molto lontano. Meglio darsi strumenti di concertazione fra tutti i soggetti interessati, in grado di porre le associazioni dei consumatori, i sindacati in condizione di partecipare alla discussione sulle scelte aziendali, e di avere dunque un reale potere di controllo, di condizionamento, di intervento.

Infine, fatemi dire che questa Legge finanziaria non mi pare che aiuti i processi che finora ho auspicato: non si dice una parola sui processi di aggregazione; non si mettono in moto processi virtuosi in grado di migliorare la qualità dei servizi. Di servizi vicini alle esigenze dei cittadini, i quali non chiedono tanto tariffe basse, quanto qualità, come ci dicono tutte le nostre indagini. Ed è ragionevole attendersi che i cittadini siano disposti a pagare un qualcosa in più, purché il servizio sia davvero efficiente.

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

Marco Causi*

Ho un vivo interesse a partecipare a questa riflessione e condividere un percorso di ragionamento sul futuro dei servizi pubblici locali in Italia. Anche perché – mi piace ricordarlo - il mio primo lavoro con Paolo Leon per il CLES¹⁶, fu proprio quello che svolsi, in rapporto con Carlo Podda, per una ricerca sui nuovi lavori e sui nuovi servizi nelle pubbliche amministrazioni, commissionata al CLES dalla Funzione pubblica CGIL. Al di là del caso personale, questo dimostra che nel sindacato – o, almeno, nella Funzione pubblica CGIL – si è aperta da più di venti anni una riflessione impegnativa su come svolgere le nuove funzioni, su come offrire i nuovi servizi che la domanda sociale (che cambia nel corso del tempo) propone all'attenzione delle pubbliche amministrazioni: i beni pubblici, i beni collettivi, i beni comuni.

Sul tema in discussione oggi, vorrei sottoporvi rapidamente cinque considerazioni, per me essenziali.

La prima: i vincoli europei. Esiste una teoria di politica economica secondo la quale 'legarsi le mani' è utile per i paesi deboli: un paese debole, con una politica debole, con una società civile debole, si lega le mani nel rispetto di qualche autorità soprannazionale, e questo gli permette andare avanti meglio.

In Italia – dove abbiamo un sistema politico e socio-economico che manifesta storicamente rilevanti debolezze strutturali – abbiamo utilizzato più volte, negli ultimi dieci anni, questa teoria del 'legarsi le mani'. E la stiamo utilizzando anche nel caso in oggetto, quando si sostiene che la completa liberalizzazione dei servizi pubblici locali è un processo ineludibile perché si tratterebbe di un vincolo europeo, perché, insomma, ce lo chiede l'Unione europea.

Qui si pone una questione di onestà politica e intellettuale. Anche un deficit di onestà può contribuire a farci restare paese

* Assessore al Bilancio del Comune di Roma.

¹⁶ CLES. Lavoro, sviluppo, cultura, Europa, ambiente è, dal 1981, il Centro di ricerca economica e sociale presieduto da Paolo Leon (NdR).

LA POLEMICA

debole. In verità, infatti, non c'è nessun vincolo europeo che ci obbliga ad adottare un provvedimento come quello che il DDL 'Lanzillotta' propone.

Anzi, se a Francia e Germania – e non parliamo della Svezia – venisse proposto qualcosa del genere, nel giro di tre secondi già non se ne parlerebbe più. È noto, infatti, che in Francia, in Germania, in Svezia, in Olanda, esistono modelli di funzionamento dei servizi pubblici locali che sono del tutto conformi a quelli previsti dall'Articolo 113 del TUEL. Non c'è quindi assolutamente nessun obbligo europeo che ci imponga di incamminarci sulla strada prevista in questo disegno di legge.

È una questione, ripeto, di onestà intellettuale, ma anche di onestà politica. Non credo che sia buona una politica che procede a strappi, legandosi a vincoli che non esistono. Una buona politica riconosce i problemi, li affronta pragmaticamente e non ideologicamente, prospetta o condivide soluzioni, si rimbocca le maniche e produce – come facciamo con Trambus – quantità di efficienza, di aspetti di politica industriale. Non è buona, invece, la politica che si inventa vincoli che non ci sono, che costringe il paese – sono molto d'accordo con Morese – a impegnare risorse rilevanti, politiche e di tempo, in discussioni che non hanno origine da nessun obbligo.

Seconda considerazione: c'è un problema di eccesso di presenza pubblica locale nella produzione di una serie di beni e di servizi. In questo eccesso si evidenziano le distorsioni provocate, in generale, dal mancato riconoscimento del fatto che esiste un mercato capace di provvedere agli stessi bisogni con costi più bassi o, in alcuni casi, dalla pretesa – da parte di chi dirige le pubbliche amministrazioni – di occupare spazi di potere operando nell'intermediazione delle risorse, del personale, dell'occupazione.

Anche queste cose dobbiamo dircele con onestà, perché non tutto quello che è pubblico è, poi, così bello. Abbiamo conosciuto casi di imprese pubbliche locali – soprattutto nel campo dei servizi – che non potevano non generare più di qualche dubbio, per le modalità con cui si è proceduto all'informatizzazione, a certe esternalizzazioni, e così via.

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

Sostenere, dunque, che non esiste un vincolo europeo che costringe a un processo generalizzato di liberalizzazioni come quello previsto dal DDL 'Lanzillotta', non significa dire che non bisogna intervenire sulla formazione della domanda di servizio pubblico, di beni collettivi, per regolarla e gestirla meglio. Ed evitando, anche sotto questo aspetto, un eccesso di ideologismo.

Insomma, non è vero che l'unico problema stia dal lato dell'offerta e riguardi quali siano le imprese, quelle pubbliche che ci sono oggi, o le future private, o quelle pubbliche che devono diventare private e così via. Questo non è l'unico problema, né – forse – il più importante. Non bisogna dimenticare mai che, in questi mercati, l'organizzazione della domanda – come mi ha insegnato il mio maestro Paolo Leon – è importante almeno quanto quella dell'offerta, se non di più.

Un esempio che non è coinvolto dal DDL del quale stiamo parlando: secondo la legislazione oggi vigente, entro il 2009 (o, al massimo, entro il 2011) saranno bandite le gare per la gestione del servizio di distribuzione del gas. Il sistema industriale è già pronto; tutti i Comuni si stanno attrezzando per affrontare questo processo di liberalizzazione. Domanda: come bisogna operare? Dovremmo bandire una gara per la concessione della distribuzione del gas per ognuno dei 9000 Comuni italiani e, poi, aspettare che spontaneamente questo mercato – nei prossimi quindici anni, magari – raggiunga le dimensioni tecniche ottimali?

Un'idea della concorrenza di mercato di questo genere – cioè l'idea che la concorrenza sia una specie di selezione naturale nel grande mare del mercato – è una tipica idea da libro di testo di carattere più giuridico che economico. Nei quindici anni che trascorrerebbero prima che il processo fosse compiuto, vedremmo fallire decine di imprese, avremmo casualità negative nella vittoria delle gare da parte di certe aziende, e così via. Ma perché non dovremmo avere fiducia nella possibilità di compiere un esercizio di razionalità collettiva? Perché non dovremmo essere in grado di definire degli ambiti ottimali, da un punto di vista tecnico/economico, e di organizzare la gestione del servizio di distribuzione del gas sulla base dell'ambito tecnico ottimale definito? Perché dovremmo aspettare che l'ambito tecnico otti-

LA POLEMICA

male ce lo fornisca il mercato lungo quindici anni di prove e di errori? Troviamolo noi! Non possiamo essere in grado di mettere a frutto un po' di intelligenza collettiva, a questo scopo? Ad esempio, non si potrebbero bandire gare nella dimensione regionale? Si bandirebbero, così, una ventina di gare, indirizzando verso l'offerta – attraverso una tale organizzazione della domanda – il segnale giusto: quello dell'aggregazione, del raggiungimento della dimensione di scala sufficiente per ottimizzare il rapporto fra prezzi e servizi.

Naturalmente, ragionare sul versante della domanda significa porsi nell'ottica della regolazione di aspetti importanti delle logiche di mercato, ma questo non significa affatto essere dirigisti o – perdonate la battuta – 'sovietici', anzi. Investire in regolazione significa anche investire – per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche centrali e locali – in quegli apparati di regolazione che riducono le asimmetrie informative. In alcuni casi, forse, questo è impossibile. Bisogna essere pragmatici – in questo sono d'accordo con Paolo Leon – e, dunque, laddove i costi di transazione dell'esternalizzazione del servizio tramite gara fossero eccessivi, quello sarebbe in sé un motivo legittimo e sufficiente per adottare la soluzione *in house*, come avviene in tutta Europa, soprattutto nell'Europa continentale e del Nord. Il presidio delle grandi infrastrutture di trasporto, delle reti in generale, ad esempio, non può che essere pubblico. E allora, in questi casi, si operi *in house*.

Terza questione: l'*in house* può funzionare, come ha giustamente sottolineato poco fa anche Morese. Non dobbiamo nascondere il fatto che spesso le gestioni pubblicistiche sono anche inefficienti, ma l'*in house*, invece, può funzionare bene proprio per immettere efficienza nelle gestioni pubbliche, dal momento che per l'*in house* vigono le due parole magiche del 'controllo analogo'¹⁷.

Il 'controllo analogo' di una SPA *in house* si può esercitare usando il diritto societario, come abbiamo fatto nel Comune di Roma, introducendo statutariamente vincoli molto forti a carico delle aziende: codice di comportamento, codice di *governance*, mecca-

¹⁷ Cfr. precedente nota 14 (Ndr).

LA POLEMICA

nismi proceduralizzati statutariamente di trasmissione delle informazioni, *reporting* trimestrale, richiesta delle autorizzazioni per le operazioni straordinarie. È stato realizzato, così, il modello avanzato, moderno e civilistico di una società pubblica, nella quale gli amministratori sanno bene che cosa significa avere sul collo il fiato dell'azionista pubblico, che deve 'autoproceduralizzarsi' perché il rapporto tra azionista pubblico e impresa non può essere come in un gruppo privato, nel quale il controllo è comando.

Nelle migliori esperienze di *governance* delle imprese pubbliche locali italiane – in particolare quelle di Roma, se posso fare un po' di propaganda – abbiamo dunque razionalmente utilizzato l'*in house* per migliorare il sistema di controllo, introducendo più efficienza, maggiore attenzione ai costi e riducendo l'autoreferenzialità che è il pericolo tipico delle imprese pubbliche locali, che catturano la politica, piuttosto che controllare i fatturati. Sì, l'*in house* può funzionare bene.

Quarto punto (e su questo mi esprimo in quanto amministratore comunale): deve essere chiaro a tutti che gli amministratori comunali del nostro paese non resteranno inerti di fronte a qualsiasi tentativo di aggredire il valore del patrimonio di queste nostre imprese. Nessun governo, per quanto amico, potrà mai chiederlo a nessun amministratore comunale italiano!

E per tante ragioni, non solo attinenti alle responsabilità amministrative, ma anche di ordine politico. Queste nostre imprese pubbliche costituiscono un rilevante patrimonio collettivo, ricco di radicamenti locali profondi e forti, di cui gli amministratori locali italiani sono portatori e custodi. Nessuno si illuda, quindi, di avere gli amministratori locali italiani disponibili a qualsivoglia operazione di deprezzamento, di svalorizzazione di questi nostri *assets*. Anzi, si può tranquillamente dire che è vero proprio il contrario: gli amministratori locali italiani hanno fatto, fanno e faranno di tutto perché questo patrimonio sia sempre più apprezzato e valorizzato.

È evidente, quindi, che non si può neanche pensare che, nella discussione sul DDL 'Lanzillotta', gli amministratori locali possano essere disposti a fare la parte dei invitati di pietra.

LA POLEMICA

Finora, purtroppo, è andata così. Solo di recente siamo stati coinvolti, e non sarà proprio il caso di fare delle forzature nei nostri confronti, perché tutti noi siamo e saremo molto determinati nella difesa di queste nostre imprese pubbliche.

E viene qui il quinto e ultimo punto. Questo grande patrimonio di imprese pubbliche va messo in gioco per un obiettivo di politica economica che, secondo me, ha lo stesso valore del principio di concorrenza: noi dobbiamo rafforzare nel nostro paese il settore delle *utilities* pubbliche locali con aziende che siano di scala dimensionale sufficiente, che siano in grado di accedere alle tecnologie più avanzate, che possano presidiare le reti e le infrastrutture, che siano capaci di aiutare il paese a superare il suo ritardo infrastrutturale, il ritardo negli investimenti anche nei settori privati, non solo in quelli pubblici. Tutte le esperienze negative che abbiamo fatto, hanno purtroppo dimostrato che l'infrastrutturazione a lungo periodo richiede la leva pubblica, che è insostituibile – penso soprattutto al nostro paese – almeno fino a quando opereremo in questi mercati finanziari, fino a quando non ci saranno i 'fondi-pensione', un diverso capitalismo.

Dinanzi alla sfida delle indispensabili politiche infrastrutturali, gli enti locali devono mostrarsi disponibili, devono superare ristrettezze municipalistiche, localismi. Devono contribuire a promuovere, laddove è necessario, le aggregazioni che portino l'attuale geografia delle *utilities* locali a raggiungere dimensioni tecnologiche sufficienti, e impegnarsi di più nel controllare che le imprese facciano gli investimenti, facciano le manutenzioni necessarie nei sistemi di controllo, e così via.

Da questo punto di vista, forse, l'avvertenza che mi sentirei di proporre è questa: bisogna accostarsi con grande attenzione alla questione della distribuzione dell'acqua. Le dimensioni tecniche ottimali, per dare forza al gestore idrico sul mercato degli acquisti, impongono bacini che vanno dai 6 ai 10 milioni di abitanti. In Italia, soltanto il gestore idrico romano ha raggiunto questa dimensione, nel bacino tirrenico che va da Pisa fino a Frosinone.

LA POLEMICA

Il mercato degli acquisti di un operatore idrico è costituito, infatti, soprattutto da quello dei tubi, dei cementifici, delle industrie di costruzione. Oggi, i 7500 operatori idrici italiani sono deboli nei confronti dell'industria dei tubi. È indispensabile quell'economia di scala di cui ho appena detto: una cosa è comprare tubi per 300.000 abitanti, una cosa per 7 milioni.

Quando si opera sui sistemi idrici occorre non dimenticarsi mai del fatto che la gestione acquedottistica è una gestione industriale, che ottimizza i costi quando il gestore è sufficientemente forte sul mercato degli acquisti. Bisogna, insomma ragionare sempre pensando, innanzitutto, ai bacini di domanda. Bisogna sforzarsi sempre di esercitare una razionalità collettiva che ci consenta di scegliere, settore per settore, se sia più conveniente rivolgersi ad un mercato con imprese già esistenti, o se, in alcuni casi, non sia più conveniente promuovere un'impresa *in house*.

Concludo con una notazione pessimistica. Vi confesso che da anni mi domando perché ci siamo inventati questo obbligo europeo alle liberalizzazioni dal momento che, se si considerano, invece, le situazioni francesi o tedesche, si vede che l'*in house* funziona. A Parigi, l'azienda pubblica locale che gestisce il patrimonio di edilizia sociale del Comune ha come presidente l'assessore comunale al patrimonio.

Ancora. Mannheim, in Germania, ha 400.000 abitanti e una azienda elettrica pubblica che è un sogno – termovalorizzatori, 17 impianti – e produce il quadruplo di quanto produce l'ACEA di Roma. È quotata in Borsa (il Comune la controlla al 51%) e il sindaco di Mannheim ne è il presidente *per Statuto*.

Mi capitò di parlargli qualche anno fa, quando era aperta e complessa la nostra discussione sull'assetto societario dell'ACEA, e gli chiesi – a proposito del processo di quotazione in Borsa del quale aveva appena detto nel corso di un convegno di amministratori locali europei – come pensasse di poter mantenere con sicurezza in mano pubblica i poteri di indirizzo e controllo. Mi rispose: «Dove è il problema? Sono io il presidente dell'azienda!».

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

Naturalmente stiamo parlando di un modello dualistico di *governance*, peraltro oggi previsto dal diritto societario. Chiariamo che il sindaco, quindi, è il presidente del comitato di sorveglianza di quella azienda, un organo nettamente distinto dal comitato di gestione. Ancora. In Svezia la funzione di controllo è affidata ai cosiddetti consiglieri comunali 'anziani', secondo la tradizione degli Statuti comunali svedesi.

Insomma, voglio dire esplicitamente che qui da noi, dopo tangentopoli, il confronto ha preso un'altra piega anche perché – non è una banalità – non ci fidiamo del ceto politico italiano. E questo mi pare davvero un problema molto serio, da affrontare con molto rigore se vogliamo tener conto di tutti i fattori che ci hanno infine portato anche al Disegno di legge di cui stiamo parlando; per rimuoverne le radici profonde e ricostruire le condizioni perché un ceto politico-amministrativo onesto possa essere considerato in grado di occuparsi con efficacia di gestione pubblica. Se restassimo, invece, dell'idea che la politica è una cosa e la gestione un'altra cosa, allora la liberalizzazione e la concorrenza di mercato resterebbero l'unico possibile approdo.

La questione, allora, non è soltanto di ordine economico e industriale. È proprio una questione di funzionamento della politica, di formazione e selezione del ceto politico di questo paese. E non tanto e soprattutto a livello locale, ma anche a livello nazionale.

Giulio Marcon *

Sarò breve, anche perché non sono in grado di intervenire con la competenza e la capacità analitica di chi mi ha preceduto. Vorrei solo svolgere alcune brevi considerazioni sul DDL 'Lanzillotta', anche in rapporto alla Legge finanziaria – nella versione fluida che oggi siamo in grado di discutere – a prescindere dal fatto che il DDL ne sia o meno un 'collegato'.

* Presidente dell'associazione *Lunaria*.

LA POLEMICA

Intanto, è bene sottolineare quanto poco fa ha giustamente detto Paolo Leon a proposito dell'uso improprio e strumentale che, nel DDL, si fa della locuzione di 'sussidiarietà orizzontale', dovendosi aggirare il più usuale e corretto concetto di 'sussidiarietà verticale' dal momento che, per le sue stesse caratteristiche, questo è proprio un provvedimento che contraddice l'impianto che anche la riforma del Titolo V della Costituzione aveva delineato, nel 2001. Si parla, infatti, di riordino dei servizi pubblici locali ma lo si cala dall'alto e lo si vorrebbe imporre al di fuori di un processo di coinvolgimento diretto degli enti locali che ne sono i destinatari. Viene così contraddetta e negata la sussidiarietà ('verticale') prevista tra i diversi livelli gerarchici delle pubbliche amministrazioni. Si cerca di far accettare una vera e propria imposizione 'dall'alto', invocando peraltro presunti vincoli europei che – come ci ricordava un attimo fa Marco Causi – neppure esistono.

Aggiungo che se è vero che la riforma del 2001 ha introdotto nella nostra Costituzione il principio della 'sussidiarietà verticale', è pur vero che – seppur non esplicitamente – un'allusione a una sorta di 'sussidiarietà orizzontale' in quella riforma c'era. Ma nel senso (penso all'Art. 118) dell'impegno, da parte delle istituzioni pubbliche, a favorire l'organizzazione della partecipazione dei cittadini singoli e associati al perseguimento dell'interesse generale.

Nel DDL 'Lanzillotta' c'è invece una declinazione di tale 'sussidiarietà orizzontale' in senso mercatistico, privatistico. Siamo alla visione che, di questi problemi, hanno la Compagnia delle Opere, la Confindustria: all'idea, cioè, che i soggetti titolari di questa accezione della 'sussidiarietà orizzontale', più che i cittadini singoli e associati che si muovono per la realizzazione del bene generale, sono le imprese, i soggetti che si definiscono operando nel mercato. Siamo, dunque, dinanzi ad una *doppia* mistificazione.

In questo DDL, non a caso si torna in continuazione sull'obiettivo – assegnato al provvedimento – di *promuovere la concorrenza*, nonché (si aggiunge) i diritti dei cittadini a usufruire di servizi universali, accessibili, e così via. Si aggiunge, appunto.

LA POLEMICA

L'impressione netta, evidente, è quindi che l'obiettivo fondamentale non sia il riordino dei servizi pubblici locali, ma piuttosto l'introduzione del principio della concorrenza di mercato nel campo dei servizi pubblici locali.

Chiamiamo le cose col loro nome: questo Disegno di legge intende introdurre tale principio sulla base – ricordiamo quanto ci ha detto Marco Causi – di una vera e propria opzione ideologica, una opzione preconfezionata, motivata da un'aspettativa affaristica legata all'apertura – per le aziende private – di questi nuovi mercati, ricchi e protetti, costituiti dall'erogazione di servizi fondamentali per i cittadini.

Siamo perfettamente in linea, così, con le dinamiche liberiste che hanno dominato in questi anni, sottomettendo alle logiche di mercato i beni pubblici, quei beni comuni che, invece, noi vogliamo difendere e valorizzare, quei servizi pubblici che riteniamo fondamentali per i cittadini, sulla base dell'assunto del tutto ideologico – e non verificato, anzi contraddetto dall'esperienza: basta pensare a quello che è accaduto con la distribuzione elettrica in California, col servizio di trasporto in Gran Bretagna – secondo il quale tutto questo lo fa meglio il mercato, tutto questo lo fanno meglio le imprese. È la logica perversa di questi anni, che è penetrata a fondo nel nostro immaginario culturale e persino linguistico. Leggendo la relazione tecnica della Legge finanziaria, troviamo infatti che si parla dei cittadini che vanno all'ospedale come di veri e propri 'consumatori' di sanità. Siamo al mercato della salute.

Come ci ricordano spesso Riccardo Petrella e Bruno Amoroso ormai non si parla più di cittadini, ma di clienti, non si parla più di diritti, ma di bisogni o di opportunità.

Le *Unità* sanitarie locali (USL) sono da tempo diventate *Aziende* sanitarie locali (ASL), in omaggio alla logica dell'impresa nel mercato detto 'sociale', al principio ideologico della vendita dei servizi che garantirebbe maggiore efficacia, più efficienza e più soddisfazione dei cittadini, divenuti clienti. Insisto: i precedenti, un'esperienza pluriennale dimostrano che le cose non sono andate così. Ma di questo – come accade sempre dinanzi a presupposti ideologici e astratti – non si vuole tenere conto.

LA POLEMICA

Indigna ma non stupisce, dunque, l'urgenza con cui si è presentato questo provvedimento.

È quasi incredibile. Nella relazione tecnica a questo DDL si rappresenta plasticamente la presunta urgenza di rispettare i principi costituzionali legati alla concorrenza, i vincoli europei. Eppure – ma non conta... – abbiamo una legge sui servizi e gli interventi sociali (la Legge n. 328 del 2000), abbiamo la riforma costituzionale del Titolo V, che, nell'insieme, invocano la definizione di un quadro unitario – da Caltanissetta a Bolzano – dei livelli essenziali di assistenza (LEA), e da cinque anni aspettiamo, da un impegno generico all'altro, che i LEA vengano definiti e resi operativi. Sarebbe dunque gravissima la forzatura di voler far approvare questo DDL collegandolo all'approvazione della Legge finanziaria.

Ancora, in conclusione, per quanto riguarda al rapporto fra il DDL 'Lanzillotta' e la Legge finanziaria, appunto. Noi della campagna *Sbilanciamoci* abbiamo presentato qualche giorno fa il nostro rapporto sulla Legge finanziaria – la nostra cosiddetta 'contro-Finanziaria', come facciamo ormai dal 2000 – con precise e dettagliate proposte alternative di spesa pubblica. Ebbene, voglio sottolineare il collegamento che intercorre fra il modo preoccupante di affrontare il riordino dei servizi pubblici locali, di cui discutiamo qui stasera, e il più generale rischio di deriva privatistica nella gestione dei servizi che, comunque, questa Legge finanziaria produrrà, malgrado la riduzione dei tagli dei trasferimenti ai Comuni, alle Province, alle Regioni, accordata recentemente dal governo, dopo l'aspra protesta degli enti locali.

Il meccanismo è noto, ma vale la pena richiamarlo anche stasera. Ogni taglio ai trasferimenti può produrre tre possibili soluzioni: o il taglio dei servizi, o l'innalzamento dell'imposizione fiscale locale, o – ecco il punto che ci ricollega al DDL 'Lanzillotta' – l'esternalizzazione dei servizi o di loro parti (spesso anche strategiche) sulla base dell'affidamento della gestione a privati, profit o no-profit che siano.

È veramente sconcertante leggere, nella relazione al DDL 'Lanzillotta', che l'ente locale che decidesse di non affidare a gara un servizio pubblico dovrebbe faticosamente e pesantemen-

LA POLEMICA

te giustificare, motivare la razionalità economica del denegato accesso al mercato. E impegnarsi, comunque, sulla transitorietà di tale scelta. Si dovrebbe spiegare, piuttosto, perché servizi fondamentali per garantire l'accesso universale dei cittadini alla soddisfazione dei propri diritti debbano soggiacere solo ai criteri della razionalità e delle compatibilità economiche e non, piuttosto, a quelle della razionalità e delle *compatibilità sociali*.

Che dire? È il primato del mercato, bellezza!

Insomma – come diceva Sandro Morelli all'inizio, citando il percorso 'Res publica' proposto da Riccardo Petrella – ce la possiamo fare a sottrarre alcuni beni fondamentali e, dunque, alcuni servizi fondamentali alla logica di mercato? Riusciremo a dimostrare, e a convincere i più, del fatto che dire questo – come ci spiegava anche Marco Causi – non significa sostenere che tali servizi dovrebbero essere, per ciò stesso, sottratti all'obbligo del buon funzionamento economico, dell'efficienza, ma invece sottrarli a una logica in cui sostanzialmente la dinamica della domanda e dell'offerta implicita nella vendita e nell'acquisto di un determinato servizio toglie di fatto le basi del rispetto di quei diritti fondamentali che la nostra Costituzione pone a fondamento di una piena cittadinanza? Riusciremo a rendere evidente che il concetto dell'offerta e della fruizione di un bene comune, di un bene pubblico, sulla base della logica meramente mercantile della compravendita, mina alle radici il principio dei diritti universali sanciti dalla nostra Costituzione? E che, dunque, in omaggio a questa ispirazione mercatista davvero integralisticamente ideologica, oggi toccherebbe ai servizi pubblici locali, ma domani anche alla sanità, alla scuola, a tutto quello che – come si dice nel linguaggio europeo – può o potrà avere un *interesse economico generale*?

A differenza di Causi, io sono più ottimista. Dopo una sbornia più che ventennale di liberismo sfacciato e violento – e guardando anche alle contraddizioni con cui si trovano a fare i conti gli amministratori locali – io credo che questo Disegno di legge (come altre operazioni o provvedimenti dalle caratteristiche così aggressive) si possa fronteggiare con qualche successo. Anche perché sono oggi più estesi e combattivi i settori della società

LA POLEMICA

civile determinati a farsi sentire e a ottenere risultati concreti. Non è un caso che la deroga per la gestione interamente pubblica dei servizi idrici si sia ottenuta proprio grazie alla combattività, all'intelligenza, alla vastità di un grande movimento sociale e di opinione.

La legge finanziaria stessa è, nel complesso, espressiva di queste contraddizioni, di una transizione contrastata ma aperta: da una parte vi si trovano alcuni primi importanti investimenti sulla mobilità sostenibile, sulle energie alternative; dall'altra più di 600 milioni di euro per incentivare il trasporto su gomma... e di esempi di questo tipo se ne potrebbero fare tanti.

Si deve proprio cambiare complessivamente e nettamente direzione. Penso che sia difficile, ma non impossibile. E molto dipenderà proprio da noi e dai tantissimi altri.

Bruno Amoroso*

Mi proverò, magari concedendomi qualche provocazione, a rimettere al centro della discussione alcuni temi che mi sembrano importanti e che invece sono rimasti un po' in ombra.

In premessa lasciatemi dire che da alcuni che qui mi hanno preceduto e hanno responsabilità politiche o manageriali nel campo dei servizi ho ascoltato proposizioni che mi hanno sconcertato. In sostanza il tono, e il sugo, era questo: – Teniamoci ai fatti, lasciateci lavorare, non introduciamo problemi ideologici, in fondo le cose non vanno male. Se ci date tempo e un po' di sostegno andranno anche meglio.

Noi sappiamo, invece, che veniamo da un periodo in cui sotto il velo del pragmatismo si è fatto, e disfatto, molto. In dieci anni in una città come Roma, e non solo qui, tutte le aziende per i servizi, una volta pubbliche, sono stati privatizzate o trasforma-

* Bruno Amoroso è docente di Economia internazionale e dello sviluppo presso l'Università di Roskilde (Danimarca), presiede il Centro studi Federico Caffè. Con Riccardo Petrella, Rosario Lembo e altri è fra i fondatori dell'Università del Bene comune.

LA POLEMICA

te in società per azioni, che – anche se non viene detto esplicitamente – è la via maestra per la privatizzazione. La SPA è sottoposta a regole di bilancio, a regole di competizione, a indicatori finanziari, il che la conduce fuori da ogni logica di servizio pubblico per gli interessi dei cittadini. Nei paradigmi di questa cultura questo processo, diretto o indiretto, di privatizzazione è non soltanto normale ma positivo perché viene considerato un processo di grande innovazione. Per dirci magari, dopo un decennio di ‘grande rivoluzione’ che le cose non funzionano, e concludere: non fate ideologismi, se ci lasciate lavorare arriveremo in fondo.

È un atteggiamento piuttosto grave perché dimostra un’assoluta assenza di sensibilità rispetto ai problemi che ci confrontano, che non sono certamente soltanto problemi di aggiustamenti e di efficienza. Per brevità non cito cifre, bilanci. Basta riferirsi all’esperienza quotidiana di chi prende a Roma la metropolitana. E non mi riferisco soltanto alla tragedia di questi giorni. Chi non si accorge che viaggiamo ancora in carrozze che risalgono ai tempi dell’esordio della metropolitana? Io vivo a Copenaghen e lì ogni tre anni tutta la struttura fisica degli autobus e delle carrozze viene cambiata totalmente, non solo per ragioni di sicurezza, ma anche di ammodernamento. Non insisto con gli esempi, voglio dire che quel che è inquietante è una sorta di autosufficienza che apre la strada proprio agli sviluppi e alle accelerazioni privatizzatrici che si ricavano dalla lettura del Disegno di legge ‘Lanzillotta’. In realtà il ministro sa di giocare su un terreno favorevole, perché evidentemente conta su questo retroterra politico/amministrativo che sta aspettando proprio una politica di questo tipo.

Ho letto i documenti utilissimi, essenziali che ci avete fornito in cartella¹⁸, ma ho l’impressione che potremmo risparmiarci la fatica di leggerli. Basta uno sguardo a un scritto della ministra apparso oggi sul «Corriere della Sera»¹⁹, che ci spiega – con lo

¹⁸ I documenti presentati alla discussione sono consultabili nel sito di «Quale Stato»: http://www.fpcgil.it/effepi/Quale_Stato/Quale_Stato.htm (NdR).

¹⁹ «Corriere della Sera» del 19.10.2006: *Nel lessico della sinistra entrino ‘rischio’ e ‘merito’* (NdR).

LA POLEMICA

stesso sedicente pragmatismo così denso di ideologia – che la sinistra non si è mai occupata di rischio, di merito, di responsabilità, di crescita, di tecnologia, di umanesimo, di etica, di innovazione, e che ora soltanto lei comincia a mettere riparo a questo disastro.

Non so di quale sinistra parli la ministra. Sono almeno dieci anni che discutiamo di crescita, che scriviamo che la crescita è cosa molto più complessa di quanto immaginassimo in passato, non più concepibile senza qualificarla di caratteri fortemente innovativi, e discutiamo di che cosa veramente sia l'innovazione, parliamo di 'bene comune'. Ma purtroppo questa parola è stata tanto svuotata dei suoi significati che forse, per salvarci dall'ambiguità, dobbiamo rassegnarci a farne a meno.

Ora il Disegno di legge ci dice che noi dobbiamo perseguire il bene comune. Chi non sarebbe d'accordo? Si tratta di intenderci. Veniamo da una società del benessere che fu strutturata negli anni Cinquanta in cui l'idea di bene comune denotava essenzialmente un benessere materiale. Mancava tutto: le case, i trasporti, perfino il cibo, e quindi i beni pubblici riflettevano quella penuria. Bisognava costruire case, ferrovie, acciaio, beni che, peraltro, furono prodotti dallo Stato, in forme miste, anche discutibili, ma comunque con una forte componente pubblica.

È evidente che oggi non possiamo riproporre un modello di Stato del benessere di quel tipo, e per questo parliamo di un bene comune che integra un modello di vivere bene che è, appunto, quello degli anni Novanta e del 2020. È certamente obbligatorio, e urgente, oggi ridefinire i contenuti del concetto di bene comune, che oggi presenta prevalentemente un carattere di qualità rispetto agli anni Cinquanta quando – per dirla grossa – potevamo tutti stare appesi fuori del tram perché era già importante che ci fosse. Oggi c'è tutta un'altra dimensione del trasporto, della sanità, della scuola, ecc.

Sono queste trasformazioni che obbligano a una rigorosa ridiscussione su quali siano i beni comuni che devono essere forniti alla collettività dalla gestione pubblica, e non certo ricorrendo al trucco delle privatizzazioni occulte via SPA. Anche perché in

LA POLEMICA

Italia non è mancata nel passato anche una tradizione gloriosa di efficienza dei servizi pubblici e della pubblica amministrazione. Se mai, l'ambiguità iniziò con l'IRI quando si determinarono le prime contaminazioni tra pubblico e privato e prese forma l'idea di una imprenditorialità che si separava dalla sfera pubblica e pretendeva di surrogarla.

Oggi invece vanno rigorosamente definiti quali sono i beni pubblici che devono essere assolutamente gestiti in forma pubblica, come nelle municipalizzate, e quali, invece, sono i beni pubblici che possono essere anche prodotti da soggetti privati.

E qui mi pare doveroso sottolineare un vistoso vuoto della nostra discussione: sembra che fra le nostre ipotesi ci sia soltanto un'alternativa fra uno Stato accentratore e burocratico e un mercato selvaggio. Non ho ascoltato una parola sulla impresa sociale. Ed è un'omissione abbastanza sorprendente perché, visto che parliamo di servizi locali, cioè di attività che attengono all'autonomia dei territori e delle comunità, come mai si progetta soltanto di affidare funzioni pubbliche a privati, mentre in Italia non manca un settore ampio e – a sua volta bisognoso di innovazione e di riforma – di imprese sociali efficienti?

Credo, quindi, che su questo tema sia indispensabile affrontare una battaglia culturale – di cui anche i sindacati dovrebbero farsi carico – perché non si può sempre giocare in difesa; e ricreare imprese pubbliche vere, quindi non SPA, nei settori strategici richiede preparazione, richiede di nuovo la ricostruzione di una seria scuola della pubblica amministrazione, esige un rinnovamento sostanziale e profondo.

Si è anche prospettata la necessità di tenere conto della dimensione ottimale delle aziende – perché il motore, si dice, resta sempre l'azienda – in quanto fattore non secondario ai fini della possibilità di delegare ai territori la gestione e la produzione dei servizi, di promuovere elementi di autogoverno. E non possiamo che essere d'accordo. Ma dove sta scritto che per definire il bacino tecnico ottimale di un servizio deve necessariamente intervenire la grande multinazionale francese? I Comuni si consorziano, a livello provinciale o regionale, e con la loro specifica esperienza, intelligenza e conoscenza delle particolari

LA POLEMICA

necessità delle comunità possono decidere che per realizzare la dimensione ottimale di certi servizi sanitari, di certi servizi idrici, o anche di certi livelli di istruzione, sono indispensabili particolari aggregazioni territoriali, e quindi dimensioni aziendali.

Ma non si può restare sulla difensiva. Per imporre questa vera innovazione istituzionale ed economica vanno elaborate – mettendo a frutto relazioni e collaborazioni con l'impresa sociale e anche con l'impresa privata (che neanch'essa è in grado di sottrarsi del tutto all'obbligo di rispondere ai bisogni delle comunità) – proposte capaci di rimettere in movimento tutto un discorso.

Cade qui un'osservazione critica. Tra le carte che mi sono state fornite ho trovato il testo di una proposta di legge popolare avanzata da un'aggregazione assai vasta di movimenti per la ripubblicizzazione del servizio idrico.

Ora, benché, com'è noto, io abbia una stretta collaborazione con Riccardo Petrella, tuttavia non posso nascondermi alcuni aspetti di questa iniziativa che non mi convincono. L'acqua è stata da noi sempre considerata l'esempio di bene pubblico per eccellenza, la metafora che indica che è tuttora completamente valido, e di straordinaria attualità, il concetto di bene pubblico, che esso comporta necessariamente la scelta di specifiche forme di gestione, e costituisce un'area elettiva di sperimentazione di quel concetto e di quelle forme. Ma se ora si va dal governo con una proposta specifica di legge sull'acqua, questa rischia di tradursi in un episodio di scambio: concedono, forse, un regime pubblicistico per l'acqua – tanto la privatizzano prosegua in altre forme – ma si finisce per accettare che i processi di privatizzazione dilagano in tutta l'area dei servizi pubblici. L'acqua non può essere trattata come un caso separato dal resto, essa va vista come uno, e certamente uno dei più importanti, dei beni pubblici, dei beni comuni che vanno restituiti al livello comunale, provinciale, regionale. È rischioso accettare questa separazione in base alla quale alcuni si fanno la legge sull'acqua, il WWF spunta un legge sui panda, qualcun altro sui parcheggi, e via frammentando il campo dell'interesse pubblico, e quindi della gestione pubblica, che, invece, deve restare assolutamente unitario.

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

Questo è, secondo me un punto cruciale, come anche osservava giustamente poco fa Paolo Leon. Qui c'è una partita culturale decisiva. Non si può lasciare né a Berlusconi né a D'Alema i processi di formazione dell'immaginario collettivo. Noi dobbiamo avere l'ambizione di costruire un immaginario e un senso comune in cui sia chiaro che siamo noi quelli che si fanno carico di progettare e sostenere un'innovazione seria, istituzionale e della stessa configurazione dei mercati, molto più ricca della loro perché non propone un'alternativa fra imprese pubbliche mal funzionanti (questo spesso sono le SPA), da un lato, e l'impresa privata socialmente irresponsabile dall'altro, ignorando che oggi il campo dell'economia, per fortuna, offre possibilità di coinvolgimento, di gestione collettiva e di partecipazione democratica. È vero che anche nel Disegno di legge di cui stiamo discutendo si parla dell'esigenza di avvicinare il governo e la gestione dei servizi ai cittadini; ma il fatto è che in quel testo, e in quella cultura, a questa esigenza si risponde proponendo regole di *governance*. E questa è una trappola in cui talora rischiano di cadere anche i movimenti. La *governance*, è noto, è un modo per espropriare le comunità e i paesi delle autentiche possibilità di governo. Il governo è un'altra cosa, sono cittadini che insieme, attraverso le organizzazioni e come persone, decidono l'uso, le forme di proprietà e di gestione dei servizi che garantiscono l'esercizio dei propri diritti di cittadinanza (e, nel caso dell'acqua, di un diritto umano universale); la *governance* significa invece creare un'agenzia europea che si occupa dell'ambiente, una che si occupa dei poveri, una che si occupa dei pensionati. E sono poi queste agenzie che definiscono i diritti che poi ci vengono infilati addosso come una camicia di forza. È una procedura pericolosissima perché noi affidiamo ad altre autorità, ad altri organismi – come abbiamo fatto con la moneta – poteri che poi decidono dei nostri diritti e delle nostre libertà. È vero – come diceva Marco Causi – che formalmente l'Europa non ci impone questa ondata di privatizzazioni, ma questa storia mi ricorda i vecchi tempi. Quando, ai tempi in cui la Banca d'Italia era un'autorità indiscussa, veniva letta la relazione finale del governatore, Federico Caffè commentava: – Questi se la suonano e se la can-

LA POLEMICA

tano. Infatti il governo diceva: 'La Banca d'Italia dice', ma ovviamente la Banca d'Italia diceva quello che corrispondeva agli interessi del governo. E così è oggi di quello che 'dicono' le istituzioni europee o il Fondo monetario: non sarà forse concordato con i governi, ma certamente lo è con i grandi gruppi di potere che sanno come far valere i loro interessi fondamentali. Che noi facciamo una bella legge sui diritti umani e poi basti questo o quell'organismo delle Nazioni Unite a garantirne la realizzazione e l'effettiva esigibilità è una pericolosa illusione.

Le cose non vanno così. Se non si lavora duramente a creare una diversa cultura dei diritti umani, oppure, nel caso nostro, dell'acqua, oppure del lavoro, si rischia di lanciare solo un boomerang, perché ci troviamo poi costretti da poteri, indirizzi e forme che assolutamente non garantiscono né diritti né partecipazione né democrazia.

Credo invece che ci sia da fare, e in fretta, un lavoro duro, perché il Disegno di legge Lanzillotta purtroppo segnala un ritardo nostro. È vero che su questo tema esistono documenti, iniziative, idee, però di fronte a questa legge avremmo dovuto essere in grado di precederla opponendo una prospettiva diversa, che dimostrasse che le risposte agli obiettivi da loro indicati sono diverse soprattutto perché noi abbiamo un progetto di società che non è quello implicito in questo Disegno di legge.

Credo tuttavia che, mettendo a frutto il rapporto tra esperienze già vive nei territori, forze del sindacato (che almeno questa volta non arrivi in ritardo) e esperti come Paolo Leon e altri sia possibile in breve tempo non soltanto opporsi al Disegno di legge, ma anche sollecitare una risposta culturale così vivace e rigorosa da costituire – come diceva Leon – una reazione che fa ripartire un discorso positivo su come va riformato tutto il settore pubblico, non per smantellarlo, ma per rafforzarlo, e anche per metterlo in relazione con quel che di nuovo su questo terreno è nato nel frattempo, per esempio quel settore dell'impresa sociale di cui in questo Disegno di legge non si trova traccia.

E forse per questa via potremmo dar vita a un dibattito che dimostri alla ministra che esiste una sinistra diversa da quella

LA POLEMICA

che lei stigmatizza sul «Corriere della Sera», e ha programmi alternativi rispetto agli orientamenti che si leggono nel suo Disegno di legge.

Sergio Giovagnoli *

Credo che la proposta contenuto nel Disegno di legge 'Lanzillotta' sia politicamente e – se mi è permessa l'enfasi – storicamente datata e arriva clamorosamente fuori tempo rispetto almeno a una parte del dibattito e dell'iniziativa politica dei movimenti. Sul piano dell'elaborazione, oltre che dei conflitti messi in campo negli ultimi sei o sette anni (se vogliamo far data da Seattle), il movimento dei movimenti non ha soltanto, ma molto, manifestato nelle piazze, ha rimesso in discussione proprio il paradigma culturale del neoliberismo e prodotto elaborazioni alternative su tanti temi che nel decennio precedente avevano la forza di assiomi indiscutibili.

È grave che, dopo cinque anni di opposizione dura in cui abbiamo attraversato le strade delle cento città italiane, compresa Roma, con tante manifestazioni e tante battaglie, un governo di centro-sinistra si presenti con questo biglietto da visita. E hanno mille volte ragione Leon e Marcon a sostenere che le operazioni ideologiche vanno smascherate e denunciati l'uso e l'abuso di alcune parole, come quella di 'sussidiarietà' e l'altra di 'spazio pubblico comune', che anch'io ho letto nell'articolo della ministra Lanzillotta citato da Amoroso. Restaurare criticamente il senso di alcuni termini serve a evitare che il loro uso arbitrario e strumentale finisca per confondere le idee e ostacolare il progredire di orientamenti comuni.

È un'avvertenza che resta valida, per esempio, rispetto al giudizio – che ho sentito ricorrere nell'intervento di Causi – secondo cui l'integralismo ideologico delle privatizzazioni si è affermato anche in seguito alla crisi devastante che ha colpito il ceto politico e di governo italiano durante il periodo di tangentopoli. In questa con-

* Sergio Giovagnoli è componente della Presidenza dell'ARCI.

LA POLEMICA

siderazione c'è una parte di verità. Ma non bisognerebbe trascurare almeno due considerazioni: la prima è che tangentopoli è stata anche il prodotto di un sistema politico bloccato, che ha visto un partito-Stato per cinquant'anni al governo, anzi al potere; la seconda è che il rischio di delegittimazione permanente, e il connesso deficit di autorevolezza, del ceto politico non lo esonera dal dovere di autonomia e di iniziativa che è l'obbligo e il dovere di un'azione di governo. Una cosa è che questo giudizio venga brandito dal 'cittadino comune', altra cosa che venga subito, anzi venga vissuto come alibi, da chi è stato votato da una maggioranza democratica ed eletto a responsabilità di governo.

Altrettanto si deve dire per la classe dirigente economica e per l'imprenditoria italiana. È forte il sospetto che questa ossessione privatizzatrice abbia un movente molto poco ideale e assai pratico: la fuga dalle durezze e dalla sfida di una vera competizione di qualità da parte di un ceto imprenditoriale che preferisce trasferire i suoi investimenti su quelli che definiamo 'monopoli naturali' o 'mercati protetti', in parole povere in settori in cui, essendo garantita la domanda (sempre i cittadini avranno bisogno di acqua, di mobilità, di energia), è garantito anche il profitto. Definire 'mercato' un grande settore in cui le parole magiche di 'concorrenza' e 'competizione' assumono un suono più ideologico che sostanziale può essere soltanto l'ultimo degli episodi di quel processo che Luciano Gallino ha descritto nella sua *Scomparsa dell'industria italiana*.

In passato ho avuto una breve esperienza di amministratore locale e – proprio a cavallo dei primi anni Novanta – ho vissuto direttamente questa enfasi sulla Legge Galli, sulla privatizzazione delle municipalizzate, e conservo vivo il ricordo della pressione ideologica intorno all'idea dell'efficienza del sistema delle imprese, della superiori capacità del cosiddetto *management*, e che oggi viene rimessa in circolo, a un livello anche più rozzo, nella forma della definizione dei lavoratori pubblici come aggregato parassitario di 'nullafacenti'.

La mia esperienza mi ha invece messo in grado di constatare che nelle amministrazioni locali ci sono stati cambiamenti radicali, profondi e che oggi un ente locale possiede sicuramente

LA POLEMICA

molti più strumenti per garantire l'efficienza e l'efficacia del lavoro dei propri dipendenti. Questo luogo comune secondo cui il dipendente pubblico è incontrollabile, ingovernabile è diventata proprio una leggenda metropolitana, di cui si potrà vedere chiaramente, in base ad evidenze empiriche, l'inconsistenza quando sarà completata e resa pubblica la ricerca che un certo numero di associazioni e organizzazioni sindacali hanno condotto sugli effetti delle privatizzazioni e dell'ondata di esternalizzazioni sulla qualità dei servizi e sulle condizioni di lavoro dei dipendenti pubblici ²⁰. Quando si potranno raffrontare seriamente i costi di un servizio esternalizzato o privatizzato (comprensivi di: remunerazione del consiglio di amministrazione, costi delle gare cicliche per l'affidamento che sono a termine, stress generale subito dall'insieme del servizio e quant'altro), con quelli di un servizio gestito direttamente dall'ente locale, verranno fuori sorprese interessanti.

Allo stato attuale sappiamo già che di sicuro per i servizi che sono passati dal pubblico al privato c'è stato un forte processo di precarizzazione del lavoro. E non è un caso che accanto alle legittime preoccupazioni della ministra Lanzillotta per i supposti vantaggi che le privatizzazioni riserverebbero agli utenti, non trovi posto il riferimento alle condizioni dei lavoratori, e sembri non rilevante per l'efficienza del servizio (che dovrebbe essere considerato semplicemente la garanzia della soddisfazione dei diritti dei cittadini) sapere se esso venga erogato da persone che lavorano coperte da un contratto nazionale, in condizioni di sicurezza e stabilità nel lavoro tali da rendere possibili motivazione personale e crescita qualitativa nella prestazione, oppure a intermittenza, o con una delle decine delle forme contrattuali precarizzanti che conosciamo da qualche anno a questa parte.

L'impegno per evitare che questo Disegno di legge diventi un collegato della Legge finanziaria è dunque il primo obiettivo. Ma concordo pienamente con chi ha voluto sottolineare che su questo tema – come del resto sulla lotta alla precarietà che è l'o-

²⁰ Vedi la precedente nota n. 8 (NdR).

LA POLEMICA

biiettivo della manifestazione del 4 novembre – è indispensabile un rigoroso impegno di scavo analitico e di battaglia culturale, non soltanto per contrastare la deriva che trasforma postulati ideologici in disegni di legge, ma anche perché venga fatta piena luce su aspetti problematici che toccano anche il Terzo Settore (su cui Amoroso ha giustamente richiamato l'attenzione), che prevedono, per esempio, che molte attività di servizio – di cui ho citato la caratteristica di sicura profittabilità – vengano esternalizzate ricorrendo a piene mani alla logica della precarizzazione e del basso costo del lavoro, mentre le attività culturali (dai grandi eventi alla sagra della bruschetta) – che garantiscono visibilità e consenso – gli amministratori locali se le tengano strette e se le gestiscano in prima persona.

Sergio Veroli *

Ho ascoltato con attenzione tutti quelli – molti li conosco da tempo e li stimo moltissimo – che mi hanno preceduto, ma mi sentirete dire qualcosa di diverso: dal punto di vista dei consumatori, dei cittadini è dannoso sia il monopolio privato che il monopolio pubblico.

Noi associazioni dei consumatori passiamo la maggior parte del nostro tempo nel batterci contro i monopoli privati, cioè contro i grossi colossi delle comunicazioni, dell'energia, delle ferrovie ecc., che nascono tutti dalle privatizzazioni degli anni Novanta. È con queste aziende che abbiamo quasi tutti i nostri problemi, perché si è sostituito un monopolio privato a un monopolio pubblico. Una lunga esperienza ci dice ormai che non abbiamo la possibilità di intervenire in modo incisivo sulle questioni controverse, di difendere efficacemente i cittadini. Infatti le Carte dei servizi, gli accordi sulla conciliazione non servono molto a questo scopo.

Recentemente Autostrade Spa ha fatto cose che nessuno ha controllato, nessuno ha criticato come e quando serviva, a parte

* Sergio Veroli è componente della presidenza della Federconsumatori.

LA POLEMICA

l'ultimo intervento del ministro Di Pietro. Ha aumentato le tariffe senza alcun controllo, senza aver fatto investimenti. Di più: ha dichiarato di aver aumentato le tariffe del 2,8%, ma non è vero. Abbiamo fatto dei rilevamenti (abbiamo circa 400 sportelli) e nei test non c'è stata una risposta in cui le tariffe fossero aumentate meno dell'8, 10, 15%. Erano tutti arrotondamenti!

In questi giorni Telecom – in un settore come quello delle telecomunicazioni dove forse si vede un briciolo di concorrenza, soprattutto nel settore mobile – comincia a vendere servizi in cui, oltre al canone, affibbia ai cittadini tutta una serie di altri servizi senza che loro ne sappiano nulla; dovrebbero rifiutare, ma intanto Telecom glieli dà e glieli fa pagare.

Sono solo pochi esempi, ma mi servono per dire che ho l'impressione che nella discussione ci sia una sottovalutazione dell'interesse concreto dei cittadini e dei consumatori, e dei modi per farlo valere. È vero che le associazioni dei consumatori sono deboli per molte ragioni. Una è certamente la loro effettiva rappresentatività del grande mondo dei consumatori. Finora si contano 17 associazioni. A Roma ce ne sono 20! E non basta: il ministero delle Attività produttive riconosce associazioni che non hanno alcun requisito di rappresentatività. Un'associazione che ha 400-600 sportelli e una che ne ha 3 siedono allo stesso tavolo con pari rappresentatività. Ed è evidente che questa situazione gioca a favore di chi non vuole alcun tipo di rapporto, di dialogo e men che mai di controllo democratico. Ci sarebbe bisogno di un loro ruolo più determinante, e anche quello previsto dall'Articolo 3²¹ del Decreto 'Lanzillotta', non risolve il problema fondamentale di una regolazione efficace della rappresentatività.

²¹ «Art. 3 (Delega per l'adozione di misure finalizzate alla tutela degli utenti dei servizi pubblici locali). 1. Per le finalità di cui all'Articolo 1, il governo è delegato ad adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi in materia di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) prevedere che ogni soggetto gestore di servizio pubblico locale debba tempestivamente pubblicizzare mediante mezzi idonei, a pena di revoca dell'affidamento, una carta dei servizi resi all'utenza, adottata in conformità ad intese con le

LA POLEMICA

Cito la questione della rappresentatività delle associazioni non per introdurre un argomento estraneo ma perché dal ruolo del controllo dei consumatori – che nella discussione mi pare quasi del tutto assente – scaturisce una domanda. Noi siamo spesso in contatto con le *authorities* e con i problemi della concorrenza, della pubblicità ingannevole ecc., ed è dato della nostra esperienza che se c'è concorrenza c'è maggiore tutela del cittadino. Dunque la domanda è: nei servizi pubblici la concorrenza ci può essere o no? Oggi ho ascoltato cose interessanti, importanti, suggestive, ma è possibile che tutto si possa risolvere con un'espansione senza eccezioni e senza riserve del pubblico? Temo che si corra il rischio di una contro-ideologia.

Anche a me pare che il Disegno di legge 'Lanzillotta' abbia un carattere ideologico. Peraltro, faccio notare che il testo obbli-

associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, che indichi anche le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per porre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie, nonché i livelli minimi garantiti per ciascun servizio e le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza; b) prevedere che il permanere dell'affidamento sia condizionato al positivo riscontro degli utenti, che dovrà essere periodicamente verificato mediante l'esame dei reclami e mediante indagini e sondaggi di mercato, anche a campione, effettuati a cura e spese del gestore secondo modalità prefissate idonee a garantirne l'obiettività; c) prevedere forme di vigilanza, anche delle autorità nazionali di regolazione, sull'adozione, sull'idoneità e sul rispetto della carta dei servizi e sull'effettuazione dei sondaggi e delle indagini di mercato, adottando tutte le misure idonee a garantire il rispetto della normativa emanata ai sensi delle lettere precedenti; d) armonizzare la nuova normativa con la disciplina vigente in materia di tutela dei consumatori e con quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, in modo da aumentare, senza in alcun caso ridurre, il previgente livello di tutela degli utenti in materia di accessibilità, sicurezza, continuità, qualità e trasparenza di condizioni del servizio; e) rafforzare i poteri di vigilanza delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità competenti per settore, al fine di garantire la promozione e la tutela della concorrenza e i diritti dei consumatori e degli utenti. 2. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi» (NdR).

LA POLEMICA

ga, certo, alla gara ma si tratta di una gara *per* il mercato e non *nel* mercato. Una volta che c'è stata la gara, il mercato è chiuso. Quindi la soluzione della gara presenta molti limiti. Ma mi sembra che la risposta che dice che tutto deve essere o tornare pubblico, non sia quella giusta. Ho ascoltato l'assessore del Comune di Roma e devo confessare che ho avuto l'impressione che viva in un'altra città. Vi ho sentito una visione quasi idilliaca della situazione a Roma, quasi che il pubblico funzioni già bene, e che basti qualche aggiustamento per farlo funzionare anche meglio.

Ma è proprio così? Su alcune questioni abbiamo avuto con il Comune esperienze frustranti. L'ultima riguarda la questione dei taxi. Sarebbe stato sufficiente applicare il decreto 'Bersani' e aumentare le licenze. Invece si è fatto un accordo, un compromesso che – giorno per giorno – viene messo in discussione. È stato stabilito: non aumentiamo le licenze, aumentate i turni; dal primo ottobre, poi dal primo novembre aumenteranno 1000 taxi al mattino, 1000 taxi il pomeriggio e 500 taxi la notte, ma con gli stessi lavoratori. Qualcuno può mandare il figlio o un amico a fare il tassista. E il risultato è quello sotto gli occhi di tutti: controversie interminabili, instabilità continua del servizio, ora anche nelle tariffe. Dov'è il vantaggio, la tutela dei consumatori?

Non sono convinto che la risposta giusta sia: pubblico è bene sempre e comunque, estendiamo il pubblico. Penso piuttosto che il giudizio sul funzionamento dei servizi vada dato sulla base dei risultati. Se c'è un servizio *in house* che funziona a me sta bene che rimanga tale. Ma decisivo deve essere il giudizio dei cittadini. Badate, non pretendo che quel che conta sia il giudizio delle associazioni. Ma si deve poter stabilire in che modo, con quali procedure i cittadini danno un giudizio sul servizio che viene reso loro. Le associazioni, quelle che contano e che rappresentano effettivamente, possono essere solo una parte di questo giudizio. Ma allo stato attuale i cittadini non contano niente e sono insoddisfatti del pubblico che c'è oggi.

Questa è la ragione di esperienza che mi fa dire che, certo, nel Disegno di legge di cui discutiamo v'è l'esigenza di mitigare la perentorietà del discorso della gara, però l'Art. 113 del Testo

LA POLEMICA

unico sugli enti locali, Legge 326/2003²² non può restare così com'è ora. Finché il testo dell'Art. 113 resterà immutato la concorrenza non esisterà. Finché potrà scegliere di svolgere il servizio *in house* o attraverso una società mista pubblico privato, magari con una sostanziosa maggioranza in mani pubbliche, nessun ente locale farà un bando di gara a evidenza pubblica. Allora il problema è se nei servizi locali la concorrenza ci deve essere o no.

A me sembra che la tesi, che qui ho sentito ripetere più volte, secondo cui nei servizi locali la concorrenza è inutile, anzi dannosa, non mi convince. Non tiene in alcun conto che le privatizzazioni sono state fatte solo per fare cassa e ridurre il debito pubblico, senza creare un vero mercato, con società senza capitali, indebitate fino all'insolvenza, e per nulla intenzionate a rinunciare ai vantaggi del monopolio.

Non era inevitabile allora, non è ineluttabile neanche ora. Certo, se si sostituisce a un monopolio pubblico un monopolio privato la situazione non può non peggiorare. Ma nel nostro lavoro di rappresentanza dei cittadini e dei consumatori ci accorgiamo che nei settori in cui la concorrenza è sviluppata i cittadini spesso pagano meno e la qualità è migliore.

Concludo. Noi crediamo che nei servizi pubblici locali elementi di concorrenzialità debbano essere introdotti. Certo, senza concessioni a una sorta di integralismo privatistico, ma tali da introdurre nella situazione una vigorosa scossa di innovazione. Non pensiamo che tutto, senza distinzioni, vada sottoposto alle regole della concorrenza di mercato, ma, ripeto, una soluzione esattamente opposta, tutto e sempre pubblico, non credo sia nell'interesse dei cittadini.

Rosa Pavanelli*

Oggi il Comitato esecutivo della CES ha lanciato una petizione con l'impegno alla raccolta di un milione di firme in Europa per

²² Vedi la precedente nota 14.

* Segretaria nazionale della Funzione pubblica CGIL.

LA POLEMICA

sostenere l'esigenza di una Direttiva quadro europea a tutela dei servizi pubblici.

Con ogni evidenza nel nostro paese c'è sui servizi pubblici un tenace pregiudizio – che influenza anche la discussione e le scelte politiche di questo governo – che è in nettissima controtendenza con quanto sta emergendo e si sta muovendo nella sinistra europea. Nel Parlamento europeo da parte del Partito socialista europeo si registra, rispetto al compromesso che si è imbastito sulla Direttiva Bolkestein, un positivo ripensamento che ha portato alla presentazione di una proposta di Direttiva quadro nella quale è sancita la possibilità di gestire in maniera articolata tutti i servizi rimane e vengono individuati alcuni ambiti nei quali la gestione *in house* viene considerata necessaria per garantire l'universalità e l'esigibilità dei diritti. È altresì noto che numerose amministrazioni locali, in Francia, in Germania, in molti altri paesi stanno modificando le scelte compiute nel decennio trascorso.

Penso che il provincialismo che ci affligge anche sul tema che stiamo discutendo non derivi solo dal fatto che, forse, Prodi voglia ritentare una mini-Bolkestein a casa nostra, ma proprio anche da una caratteristica particolare della situazione italiana, quella cui si riferiva Causi in conclusione del suo intervento: la fragilità, e la perdurante delegittimazione della classe politica cui diventa straordinariamente urgente mettere riparo se si vuole davvero far rinascere questo paese. Forse questa è davvero la riforma delle riforme.

Carlo Podda*

Con qualche ritardo – come spesso succede in un paese alla periferia dell'impero – rispetto a ciò che avvenuto nelle parti più centrali dell'impero, il Nord America, la Gran Bretagna, in Italia viviamo un furore ideologico verso le privatizzazioni pro-

* Segretario generale della Funzione pubblica CGIL.

LA POLEMICA

prio nel momento in cui in quei paesi, penso specialmente alla Gran Bretagna, si avviano processi fino a poco tempo fa inimmaginabili. Mi riferisco alla severa riflessione critica sulla privatizzazione della rete delle Ferrovie dello Stato in corso in quel paese, sollecitata dai disastri che quel processo ha prodotto rispetto alla qualità del servizio, alla sicurezza, all'accesso dei cittadini. Ma basterebbe ogni tanto limitarsi a prendere qualche informazione, non dico a studiare, sui risultati della privatizzazione della gestione del servizio delle acque, sempre in Gran Bretagna, dove negli ultimi dieci anni, in controtendenza con tutto ciò che era avvenuto dall'inizio del secolo scorso, abbiamo avuto una crescita delle zone non raggiunte dalla distribuzione in rete di acqua potabile. In Gran Bretagna, che era il paese d'Europa che aveva il più basso tasso di case non raggiunte dalla distribuzione della rete di acqua potabile, negli ultimi dieci anni grazie alla privatizzazione quel numero è tornato a crescere per la prima volta. Non è richiesto molto di più che una onesta osservazione, e accettazione, dei dati di fatto per farsi un'idea di che cosa succede quando si procede in una certa direzione.

Qui da noi siamo riusciti a dimostrare che si può privatizzare senza liberalizzare. Mi limito a sostenere che si potrebbe provare a dimostrare che si può liberalizzare senza privatizzare. Oppure che si potrebbe arrivare a discutere laicamente di eventuali privatizzazioni – ha ragione chi dice che non dobbiamo contrapporre a un furore ideologico un integralismo speculare – solo dopo che si sono attentamente analizzati gli esiti di diverse ipotesi di lavoro.

Il mio amico Marco Causi – sempre molto brillante e suggestivo nel proporre le sue analisi – ha spiegato che ACEA è l'unica azienda che ha una dimensione ottimale nel settore idrico, e ci ha spiegato che questo le consente di competere in condizioni di vantaggio rispetto ad altre aziende nel mercato specifico degli approvvigionamenti e degli acquisti, che è quello dei tubi. La domanda che mi sorge spontanea è: – i cittadini se ne sono accorti di questo vantaggio?

Mi prendo il rischio di semplificare in un campo invece così complesso sostenendo – io che in questa città ci vivo – che esi-

LA POLEMICA

sterebbe la concorrenza, e sarebbe giusto parlare di me come un 'cliente', se potessi comprare l'elettricità da ACEA oppure da ENEL. Invece sappiamo bene che avere l'elettricità da ACEA o da ENEL dipende non da una scelta ma dalla zona della città nella quale si abita, né potremmo avere l'acqua da qualcun altro che non sia ACEA. Questa sarebbe vera concorrenza e questo farebbe di me un 'cliente' invece che un cittadino, posto che sia giusto ridurre la cittadinanza a 'clientela', e io non lo penso. Ma voglio per un attimo provare a seguire questo schema di ragionamento: vera concorrenza si darebbe se io potessi davvero scegliere in un vero mercato, non su un mercato simulato come è quello dei servizi.

Sono convinto anche io che non tutto quello che è prodotto dal pubblico può essere considerato un bene comune, e che non è detto che tutto ciò che è pubblico è un bene comune né che tutti i beni comuni prodotti oggi in questo paese sono affidati a una produzione pubblica, ma, a ben vedere, le aziende pubbliche, o meglio chi produce servizi pubblici, beni collettivi avrebbero questo elemento comune (dicono i tecnici dell'organizzazione): che le aziende e le imprese lavorano sulla risorsa scarsa.

Qual è la risorsa scarsa di chi produce un bene comune? È il consenso dei cittadini, non il mercato. Una struttura che produce un bene comune, chi produce salute, non chi produce cura, ha una risorsa sulla quale lavorare ed è il consenso dei cittadini. È su questo, dunque, che dovrebbe crearsi la regolazione di quell'azienda, nell'offerta di quel servizio. È nell'offerta del servizio del trasporto locale che dovrebbe misurarsi la capacità del cittadino di incidere su come quell'offerta viene organizzata. Questo è il punto. In un sistema che funziona la voce del cittadino sarebbe rappresentata nella politica, la domanda sociale dovrebbe poter essere rappresentata nella politica; ma questo nel sistema politico italiano non funziona più. Non so se c'è stato un tempo nel quale ha funzionato, di sicuro oggi non funziona più.

Ora, come si fa a dar voce ai cittadini? Questa è la domanda vera dal mio punto di vista, perché è questo che crea la possibilità di mettere in campo processi di liberalizzazione dei servizi senza privatizzarli, e dà la possibilità alle aziende, così riorganizzate, di

LA POLEMICA

competere tra loro e di riorganizzarsi per offrire prodotti che i cittadini sono in grado di giudicare. Insomma come devono funzionare queste aziende più o meno si sa; qual è lo standard di rendimento che devono avere, come un servizio deve essere bene organizzato non occorre che ci sia un mercato che – come è stato detto in maniera un po' darwiniana per dieci anni – ce lo dica selezionando le modalità di organizzazione del servizio e imponendo costi sociali in qualche caso anche importanti. Dunque si può dire con sufficiente certezza che le aziende che producono i servizi devono attenersi a questi standard. Abbiamo bisogno di affidarci a un mercato per sapere che l'Azienda sanitaria locale non deve produrre un'offerta di salute che comporti per una qualsiasi diagnosi una lista di attesa che va da 90 a 180 giorni? Io credo di no. Lo sappiamo tutti che quello non è uno standard adeguato.

Qual è allora il problema? Perché quell'azienda può farlo? Perché i cittadini non pesano nell'organizzazione di quella domanda, perché chi organizza quell'offerta di salute lo fa sulla base di un *input* che gli dà l'assessore piuttosto che il presidente che ha dato l'incarico all'organo monocratico di dirigere l'azienda, che è – come si sa – il direttore sanitario.

Il problema, allora, è come si riduce questa distanza, altro che il DDL Lanzillotta. Questo disegno di legge è la riproposizione, appunto, ideologica di una idea che rappresenta da un lato il furore integralista che dicevo prima, e dall'altro – perché non usare le parole giuste? – gli interessi che occupano questo settore. È del tutto evidente che se si creano finti mercati, per di più protetti, con commesse garantite, visto che comunque questi sono servizi indispensabili, si creano profitti e quindi c'è chi legittimamente intende rappresentare questi interessi. Non c'è altro

Mi è capitato di dire altre volte che questo governo, alla fine dei conti, è una piccola/grossa coalizione. Quando hai dentro lo schieramento politico che lo sostiene da Fisichella a Bertinotti la situazione non può essere diversa. Lo avevamo già previsto in passato: quando queste forze politiche sarebbero passate dalla fase dell'essere uniti *contro* a quelle dell'essere d'accordo *per* fare qualche cosa, l'operazione sarebbe stata molto complicata. In qualche caso sarebbe prevalsa una impostazione e in altri orien-

LA POLEMICA

tamenti anche assolutamente contraddittori con quella appena assunta. Ed è esattamente quello che avviene.

In questo governo un patto per tenere fuori del mercato l'acqua convive con orientamenti e pratiche che lo ostacolano, lo limitano, lo contraddicono. Io considero che quel patto non soltanto sia intoccabile ma che anzi vada rafforzato. Non basta dire che la gestione sia pubblica, bisogna anche discutere sul processo di ripubblicizzazione di ciò che è stato privatizzato. Se facciamo eccezione – e non è poco – per ACEA, nel resto d'Italia le operazioni di privatizzazione precedenti o in corso non sono tali da garantire che il servizio per quei cittadini sia destinato ad essere migliorato. Quel che è certo è che sono operazioni che sicuramente garantiscono profitti a quelle aziende che hanno vinto le concessioni.

Morese dice che il problema è il sindaco di Latina. Ma uno strumento organizzativo che per funzionare ha bisogno di una persona di eccezionali qualità non è ben pensato. Sarebbe come dire – questa è una gran macchina, una magnifica automobile, a guidarla però ci deve essere Schumacher; se la guida lei ci va a sbattere.

È chiaro che con politici e amministratori meglio intenzionali e preparati non succedrebbero le cose che accadono a Latina, o in Sicilia, e gli esempi potrebbero essere numerosi. So anche io che se – per ipotesi – fossi a capo di una comunità e dovessi pormi il problema di trasformare un servizio pubblico in una SPA, magari *in house*, la prima domanda che mi farei è se oggi le condizioni economiche e finanziarie di quella azienda consentono questa operazione senza scaricare i costi successivi del risanamento, degli investimenti sulle tariffe per i cittadini e sulle condizioni dei lavoratori occupati in quella azienda. È il discorso che abbiamo fatto più volte sul caso della Sardegna. Non c'è dubbio che un amministratore con questi principi si regolerebbe in questo modo. Ma una norma che consente tutto e il suo contrario, a seconda della impostazione politica dell'amministratore, è una cattiva norma. E oggi, ma ancor più se il DDL 'Lanzillotta' diventasse legge così com'è, la situazione è questa: siamo nelle mani dei buoni amministratori

LA POLEMICA

Speriamo di avere buoni amministratori, ma nel caso in cui gli amministratori non fossero così buoni – e in molti casi si dà esattamente questa situazione – i cittadini sarebbero indifesi e le conseguenze si vedrebbero presto.

Badate, non parlo dell'efficienza o dell'efficacia dei servizi sottoposti a processi di privatizzazione, cito un solo aspetto, quello minimo, che tutti considerano essenziale: che ci sia una riduzione dei costi per i cittadini. C'è un caso in Italia in cui questo si è verificato? Insisto: ACEA avrà una straordinaria capacità competitiva nel settore degli acquisti, ma questo non ha comportato per i cittadini una lira di risparmio rispetto al costo dell'acqua a Roma. E, non c'è bisogno di ripeterlo, ACEA è solo un caso.

Mi pare un bel fallimento di cui non sarebbe irragionevole discutere; anzi, se si trovasse il modo di confrontarsi qualche volta sul merito delle questioni sarebbe più semplice per tutti provare a fare qualche passo in avanti.

Il tema del consenso, del controllo democratico dei servizi a me pare quello dirimente. Almeno per due aspetti.

Il primo riguarda il modo di dare la possibilità ai cittadini di pesare nell'organizzazione di quel sistema. Per esempio penso, per quanto riguarda i contratti di lavoro, che l'erogazione delle quote di produttività che noi conferiamo con la contrattazione integrativa, dovrebbe essere legata al giudizio che i cittadini danno sulla qualità di quel servizio. Sarà un parola abusata, ma sono convinto che solo accettando questa sfida possiamo liberarci del dibattito sui pubblici dipendenti fannulloni.

Non è un'assoluta novità. In passato lo facemmo nella vecchia e gloriosissima Azienda municipale di igiene ambientale di Modena. Al momento di ricevere la bolletta – che è poi il momento più sfavorevole perché ti tocca pagare – i cittadini potevano mettere un voto sulla qualità del servizio.

Prevedo la domanda: perché non lo fate già? La verità è che lo abbiamo tentato in tutta Italia visto che quella norma era prevista dal contratto nazionale di lavoro per tutte le aziende. Ma ci sono amministratori che hanno avuto il coraggio e di utiliz-

LA POLEMICA

zarla e altri no. Non sono imprese impossibili, si può provare a lavorare. Per la parte che riguarda la nostra responsabilità è un impegno accessibile.

Certo, una volta che il voto fosse negativo, io lavoratore non prendo la produttività, ma chi ha il compito di organizzare il servizio deve fare qualche passo indietro più di me. Non è che il voto riguardi solo i lavoratori, tocca anche chi organizza l'azienda. Del resto, che quello strumento non sia stato utilizzato dalle aziende di tutta Italia la dice lunga rispetto al fatto che i dirigenti avevano capito benissimo la prova cui sarebbero stati sottoposti. Questo è stato il motivo per cui questa banalissima norma, quando l'abbiamo affacciata, ha trovato molte resistenze. Un cittadino si aspetterebbe che a un sindacato che ha il coraggio di fare una proposta come questa gli amministratori facciano ponti d'oro. Non è andata così. Ogni volta che abbiamo provato a dire una cosa del genere ci hanno risposto: – Vediamo, è complicato, dobbiamo vedere come misuriamo, sono cose complesse. Chi ha mai pensato che fosse semplice? La realtà è che se vado via dalla Ferrovie avendo ricevuto un bel 4 dai viaggiatori, sarebbe difficile uscirsene con liquidazioni da capogiro.

Seconda questione: come si può far pesare i cittadini nella gestione? Il modello duale di cui ha parlato Causi è assai interessante. Il guaio è che – come sempre succede – declinato all'italiana, cioè praticato solo per gli enti previdenziali (e non a caso li abbiamo definiti non 'comitati di sorveglianza', ma 'comitati di indirizzo e vigilanza') – non funziona. E per un ottimo motivo: in realtà questi comitati di indirizzo e vigilanza hanno poco più che un potere di *moral suasion*. In realtà, se si crea un dissidio tra il consiglio di amministrazione e il CIV, prevale comunque il consiglio di amministrazione e al CIV non rimane che aprire tutti i giorni una controversia; si crea una specie di guerriglia burocratica che finisce semplicemente per appesantire il funzionamento quotidiano dell'ente. Ma nulla cambia rispetto alle modalità di amministrazione.

Io credo che in aziende pubbliche sarebbe possibile pensare a un comitato di sorveglianza in cui ci sia una rappresentanza della

LA POLEMICA

politica e anche una rappresentanza dei cittadini che abbiano la possibilità di intervenire come azionista nei confronti di chi gestisce l'azienda.

Questo vorrebbe dire da parte della politica mollare la presa sulle nomine dei consigli di amministrazione? Forse sì. Mollare la presa sulle nomine dei presidenti? Forse sì. E parliamo ancora di cose perfettamente legali, parliamo del peso della politica sulla gestione. Se si scende nelle latitudini del paese vorrebbe dire far mollare la presa ad altri soggetti meno confessabili. Ma non sarebbe una ragione di più per provare questa strada?

Chiudo con questo interrogativo. Ci sono le condizioni oggi per fare una discussione del genere? È molto difficile rispondere a questa domanda. Sarebbe facile rispondere no, però io penso che noi abbiamo oggi l'ultima possibilità per provare ad affermare una idea meno liberista di quella con la quale ci siamo confrontati negli ultimi anni nell'organizzazione di questi sistemi.

Perché dico questo? Perché comunque questo è il governo più di sinistra che ci sia stato dato di avere in questi anni e presumibilmente anche negli anni a venire, un governo in cui c'è dentro tutta la sinistra politica. Poi si può avere il giudizio che si vuole sulla sinistra politica italiana, ma oltre a quella che sta dentro questo governo non ce ne è un'altra. Un governo che venisse dopo questo, molto probabilmente potrebbe essere solo più moderato. Chi fa sindacato deve fare i conti con l'interlocutore che ha di fronte, e con quello che quell'interlocutore può essere in grado di fare.

Di una cosa sono certo: se questo confronto non lo facciamo oggi, non lo faremo più. Da questo punto di vista siamo su un crinale assolutamente decisivo e delicato. Oggi – grazie anche a un pregiudizio industrialista di cui è afflitta la cultura di sinistra italiana – vedo molto difficile fare questa discussione, non solo con le forze moderate dell'Unione, ma anche con le forze della sinistra. La logica del 'pubblico fannullone', la convinzione, più o meno confessata, che il problema si risolva attraverso una scorciatoia – cioè che privatizzando, mettendo il lavoratore alla frusta della possibilità del licenziamento per scarsa redditività le cose

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

funzionino – non è senso comune solo della politica moderata, ma ha radici profonde anche nella cultura e nella politica della sinistra, e innovare questo modo di pensare è molto complicato.

L'ho visto nella fortuna che hanno avuto le parole di Ichino anche dentro la mia stessa organizzazione e non solo nella sua parte più moderata. Ci aspetta il compito di provare a rompere luoghi comuni molto diffusi da cui prendono spunto e forza personalità e soggetti politici che in realtà rispondono a una impostazione politica e a una rappresentanza di interessi che sono diverse da quelle cui noi siamo legati.