



Confservizi

il sindacato d'impresa per i servizi pubblici

PIEMONTE - VALLE D'AOSTA

43[^] Assemblea

*Politica industriale e liberalizzazioni
nei servizi pubblici locali*

Relazione del Presidente

Paolo Romano

Torino, 7 luglio 2008

Sala riunioni SMAT – Via Maestri del Lavoro, 4

PREMESSA: LE PROSSIME SFIDE

La 43^a Assemblea di Confservizi Piemonte e Valle d'Aosta si svolge in un contesto di grandi evoluzioni e di notevoli aspettative per le nostre aziende.

La liberalizzazione dei servizi pubblici prospettata dal Governo ci porta a rivisitare il trend sicuramente positivo dello sviluppo e delle modifiche societarie ed organizzative fin qui attuato, con una lettura finalizzata a capire come l'attuazione delle nuove regole possa determinare un ulteriore plus valore in termini di incremento della capacità tecnica-economico-finanziaria delle aziende ed in termini di ulteriore maggior dinamismo per la presenza di nuovi partners privati che, quasi sempre per la prima volta, entrano nel mondo delle utilities.

Considerato che il Consiglio dei Ministri ha approvato il provvedimento recante misure per lo sviluppo economico e la competitività nel quale, all'art. 21 sono riportati i principi ed i criteri direttivi per delegare il Governo all'adozione dei relativi decreti legislativi per la riforma dei servizi pubblici locali, penso sia oltremodo utile sviluppare un primo approfondimento su questo tema di rilevanza "vitale" per le nostre aziende.

Una sintesi del documento illustrato alla 65^a Assemblea nazionale di Confservizi è necessaria per valutare le proposte della nostra Associazione e la loro coerenza con i criteri direttivi adottati dal Governo.

I servizi pubblici locali rappresentano una componente rilevante delle infrastrutture a rete del nostro Paese. Tali servizi, siano essi di natura industriale o sociale, costituiscono i presupposti fondamentali per il miglioramento della competitività del sistema economico italiano e della qualità della vita dei cittadini.

LA QUALITA' DELLE AZIENDE

Le strategie imprenditoriali e industriali adottate dalle imprese di pubblici servizi, pur risentendo di una situazione di precarietà normativa, fanno emergere un positivo dinamismo che si è concretizzato soprattutto in politiche di aggregazioni aziendali volte al conseguimento di economie di scala e razionalizzazione dei processi.

I dati economico-produttivi degli ultimi cinque anni evidenziano una crescente espansione della produzione ed un contenimento dei costi con particolare attenzione ai costi del personale.

Analizzando i valori più significativi quali produzione, costi, investimenti e numero degli addetti nel periodo 2003 – 2007 emerge la seguente positiva situazione:

		2003	2007	Δ %
– <u>valore della produzione</u> (mio €)		26.610	41.905	+ 57,5%
– <u>costi della produzione</u> (mio €)		25.785	40.110	+ 55,5%
– <u>costi del personale</u> (mio €)		6.680	7.825	+ 17,1%
– <u>investimenti</u> (mio €)		4.530	7.046	+ 55,5%
– <u>totale degli addetti</u> (n.)		161.084	170.938	+ 6,1%

Il costo del personale ha inciso sul costo della produzione (in valore percentuale):

2003= 25,09 % 2007= 19,5%

Gli investimenti hanno inciso sul valore della produzione (in valore percentuale):

2003= 16,57% 2007= 17,56%

Come Associazione riteniamo che i processi di liberalizzazione devono essere in grado di valorizzare un sistema aziendale idoneo ad operare sul mercato, ove questo esista, ed incentivare un sistema di *governance* capace di tutelare gli interessi dei cittadini. Questo modello può e deve essere perfezionato, favorendo il mercato ove possibile e la *governance* ove necessario.

Per raggiungere questo obiettivo occorre a nostro giudizio operare contemporaneamente in tre ambiti di iniziativa.

LE PRIORITA' DI POLITICA INDUSTRIALE

Il primo attiene alle scelte di politica industriale, settore per settore.

Occorre completare la vera e propria “industria dei servizi”. Se si vogliono più rigassificatori, più termovalorizzatori, più raccolta differenziata, più elevati *standards* dei servizi idrici integrati e ancora, più produzione e miglior approvvigionamento di energia da fonti rinnovabili, maggior diffusione del trasporto pubblico assicurato con modalità a basso impatto ambientale, un più ricco e flessibile patrimonio di edilizia residenziale pubblica a canoni ragionevoli, una più significativa infrastrutturazione,

moderna, umana e più sicura nel campo della sanità, una valorizzazione del settore “cultura” quale servizio rivolto non solo alla crescita culturale ma quale supporto allo sviluppo turistico economico del territorio, se si vuole tutto questo, c’è bisogno di una forte e coerente politica industriale.

In concreto: netta indicazione delle priorità, risorse adeguate, certezza di regole, incentivi ai processi di aggregazione per gestioni su area vasta e multi servizi, sostegno alle innovazioni di processo e all’efficacia del management.

Gli enti locali proprietari di imprese di gestione, sono chiamati, in questa prospettiva, ad uscire definitivamente dalla logica e dalla cultura della municipalizzazione, grande e positiva esperienza che ad oltre un secolo dal suo avvio, non è più adeguata alle esigenze dei diversi settori e più in generale dei cittadini del Paese.

E’ questa la via maestra per risolvere sia la sempre più conflittuale coesistenza delle diverse funzioni in capo al Comune sia l’uso – improprio in un sistema industriale – della regolazione tariffaria più come strumento di politiche sociali che come strumento di politiche industriali, che non possono prescindere dalla copertura dei costi e remunerazione dei capitali investiti.

Il che implica, tra l’altro, distinguere tra un’esigenza di contenimento dei costi industriali, comunque da perseguire a parità di standard di qualità e sicurezza, e sostegno alle fasce deboli dell’utenza, esigenza non certo da trascurare e alla quale dare risposta con strumenti e interventi opportuni, di norma non a carico delle imprese di gestione.

Confservizi non solo è convinta dell’esigenza che il Paese si doti di tali politiche nel settore dei servizi, ma ritiene che molte delle sue associate dispongano ormai di strutture e competenze adeguate per raggiungere questi obiettivi.

REGOLE CERTE E DURATURE

Il secondo ambito di iniziativa, infatti, attiene alla necessità di disporre di un quadro normativo stabile.

Il quadro normativo italiano non può prescindere dalla normativa comunitaria, deve necessariamente dare spazio a regole di settore, deve assumere come normale l’orizzonte delle liberalizzazioni.

Queste vanno finalizzate, ove possibile, all’obiettivo di consentire ai “clienti” di scegliersi il fornitore dei servizi che preferiscono, e dove ciò non è possibile,

utilizzare la gara sia per la scelta dell'eventuale partner industriale, sia per l'affidamento del servizio.

Ciò significa che di norma i servizi devono essere affidati attraverso procedure ad evidenza pubblica e gestiti autonomamente dalle imprese vincitrici sulla base dei relativi contratti di servizio.

E' indispensabile, e su questo punto Confservizi insiste con particolare forza, che la competizione per l'affidamento dei servizi, avvenga assicurando ai concorrenti piena parità di condizioni di partenza, senza distinguere tra la natura pubblica, privata o mista della proprietà.

RUOLI PIU' NETTI TRA ISTITUZIONI ED AZIENDE

Infine, il quadro normativo deve risolvere i conflitti tra controllante e controllato. L'ente locale deve assumere sempre più la funzione che gli è propria di soggetto politico chiamato ad assicurare ai cittadini determinati servizi pubblici, secondo le modalità fissate dalla legge.

La gestione dei servizi pubblici locali deve essere realizzata dalle aziende nei termini definiti dal contratto di servizio in autonomia rispetto alla Pubblica Amministrazione. Va quindi affrontata la questione del rapporto tra proprietà e gestori, quando quest'ultimi sono di proprietà totale o prevalente degli Enti Locali.

Le soluzioni possono essere diverse; ciò che a Confservizi preme è richiamare l'attenzione sulla necessità non eludibile di una netta separazione di ruoli e di funzioni, di tenere distinte, titolarità politica, proprietà, regolazione e gestione.

Per questo, tutti i servizi pubblici locali, anche quelli di carattere sociale, potrebbero trarre giovamento dall'essere gestiti in modo giuridicamente autonomo, attraverso ad esempio la creazione di Fondazioni o *Holdings* finanziarie a cui conferire la proprietà delle aziende, ora intestate direttamente agli Enti Locali o alle Regioni.

La certezza delle regole è tanto più rilevante quanto più cresce il ricorso delle aziende di servizi pubblici locali alla quotazione in Borsa. Le aziende che si trovano in questo regime societario non possono essere sottoposte a variazioni normative troppo frequenti e talora in contrasto con le regole comunitarie e con le esigenze di mercato.

Esse non sono altro che le punte più avanzate di una multiforme realtà imprenditoriale che, nei servizi pubblici locali, è ormai naturalmente, per così dire, portata a fare propria una cultura industriale e una propensione competitiva.

Le imprese di servizi pubblici locali vanno considerate, a partire da quelle quotate in borsa, aziende come tutte le altre. Il principio della neutralità rispetto al regime proprietario – esplicitamente riconosciuto dal diritto comunitario – va tradotto in pratica partendo da questa necessità delle imprese pubbliche.

Si tratta di una scelta strategica di fondo: le imprese di servizi rispondono alla programmazione pubblica e agli azionisti del raggiungimento o meno degli obiettivi loro assegnati e contrattualmente definiti, ma da un punto di vista giuridico devono sottostare soltanto ai vincoli e ai controlli dei codici civili e societario.

Confservizi considera questi obiettivi come un completamento indispensabile alle scelte di politica industriale.

LA LEGGE DELEGA PER LA LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI

Molto opportunamente il Governo intende gestire la riforma dei servizi pubblici locali come ulteriore contributo alla crescita della concorrenza e della competitività mediante lo strumento della delega.

La Giunta Esecutiva di Confservizi Nazionale ha elaborato una serie di prime considerazioni che si riportano in sintesi:

- il riferimento alle direttive europee deve risultare determinante ed equilibrato;
- il partenariato privato– pubblico non deve essere assimilato alle gestioni “in house” e compreso entro norme restrittive;
- la priorità da assegnare alla gara per la concessione del servizio non può contraddire la facoltà di tutti, anche dell’azienda uscente, a parteciparvi;
- i vincoli posti alle gestioni “in house” non devono impedire alle multi utilities di partecipare alle gare;
- va incentivato il superamento delle gestioni in economia dei servizi di rilevanza economica;
- le aggregazioni tra le aziende – anche se a totale capitale pubblico – devono essere incentivate con sistemi premiali a favore degli enti locali che agiscono in questo senso, senza limiti territoriali e demografici;
- vanno aumentate e rafforzate le autorità “terze” per rendere più trasparenti i rapporti tra controllore e controllato.

Confservizi Piemonte e Valle d’Aosta si impegna ad approfondire e dare il suo apporto con analisi e proposte affinché la nostra Associazione Nazionale e le Federazioni possano intervenire durante l’iter istituzionale sviluppando un confronto costruttivo con il Governo.