



Policy Brief

ISSN: 2281-5023

CiMET

Centro Universitario Nazionale
di Economia Applicata • dal 2005

TITLE . Il PNRR e i servizi pubblici locali tra mercato e affidamento in-house

ABSTRACT . Tra le “riforme abilitanti” necessarie per favorire una pronta ed efficace attuazione del PNRR, assumono particolare rilievo quelle rivolte all’ammmodernamento del sistema di gestione dei servizi pubblici locali. Riprendendo testualmente, si tratta di limitare il ricorso indiscriminato alla gestione pubblica (nella forma del cosiddetto “in-house providing”), favorendo per quanto possibile l’emergere di dinamiche concorrenziali, cui ci si affida in particolare per stimolare l’adeguamento impiantistico nei settori ancora carenti (come lo smaltimento dei rifiuti) e per stimolare le trasformazioni infrastrutturali in grado di supportare e sostenere la transizione ecologica in comparti come l’energia, il trasporto, i servizi ambientali. La presente nota intende esaminare le misure previste

KEYWORD . Servizi pubblici locali; liberalizzazione; ripubblicizzazione; acqua; rifiuti; affidamento in house

AUTHORS . ANTONIO MASSARUTTO
DIES, University of Udine
antonio.massarutto@uniud.it

Working Paper CiMET / Policy Brief 2/2022

Working Paper CiMET/Policy Brief are part of the c.MET05 Working Papers Series. They have a special synthetic format and they are circulated for policy discussion and comment purposes. They have not been peer-reviewed or been subject to the review by the CiMET Board of Directors.

© 2022 by **Antonio Massarutto**. All rights reserved. Short sections of text, not to exceed two paragraphs, may be quoted without explicit permission provided that full credit, including © notice, is given to the source.



Policy Brief

A volte ritornano. Il PNRR, i servizi pubblici locali tra mercato e affidamento in-house

Antonio Massarutto

1. L'importanza dei servizi ambientali nel PNRR

Tra le “riforme abilitanti” necessarie per favorire una pronta ed efficace attuazione del PNRR, assumono particolare rilievo quelle inserite nel capitolo “semplificazione e concorrenza” e rivolte all’ammodernamento del sistema di gestione dei servizi pubblici locali. Si afferma chiaramente di voler limitare il ricorso indiscriminato alla gestione pubblica (nella forma del cosiddetto “in-house providing”), favorendo per quanto possibile l’emergere di dinamiche concorrenziali, cui ci si affida in particolare per stimolare l’adeguamento impiantistico nei settori ancora carenti (come lo smaltimento dei rifiuti) e per le trasformazioni infrastrutturali in grado di supportare e sostenere la transizione ecologica in comparti come l’energia, il trasporto, il ciclo dell’acqua, i servizi ambientali.

Nei circa 85 miliardi di € destinati dal PNRR alla Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) e alla Missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile), una parte consistente coinvolge, direttamente o indirettamente, il settore delle utilities. Energia e trasporti hanno certamente un ruolo predominante, tuttavia risorse importanti sono destinate anche al ciclo dell’acqua (15 B€) e alla gestione dei rifiuti (2 B€). Osservando il dato da un’altra prospettiva, si può notare che circa 20 B€ coinvolgono come principale soggetto attuatore le utilities che operano a livello locale, includendo tra queste anche i distributori di energia elettrica.

È pertanto essenziale che il settore delle utilities sia in grado di raccogliere questa sfida, dimostrandosi capace di progettare gli interventi previsti e gestirne la fase realizzativa.

Al fine di comprendere la ragione di un simile orientamento, può essere utile un’analisi delle traiettorie evolutive che hanno interessato la dinamica dell’organizzazione industriale di questi settori.

2. Il cantiere infinito della riforma dei servizi pubblici locali in Italia

I servizi pubblici locali, e in particolare quelli ambientali, hanno conosciuto nell’ultimo quarto di secolo una radicale trasformazione, finalizzata soprattutto ad accrescere la capacità industriale dei soggetti gestori, in una logica di autosufficienza finanziaria, rimpiazzando pressoché integralmente l’assetto precedente, caratterizzato da logiche di spesa governate dalla pianificazione centralizzata, e da un assetto gestionale polverizzato, concentrato sulla mera gestione operativa e sull’erogazione dei servizi. La realizzazione delle reti infrastrutturali dipendeva dalla finanza pubblica, ed era organizzata e gestita in capo alla pianificazione regionale e nazionale.

Nel modello che si è affermato a partire dalla metà degli anni 90, sono invece i soggetti gestori ad assumere un ruolo centrale, anche e soprattutto nella

gestione degli asset infrastrutturali e nel loro sviluppo e mantenimento. Gli investimenti si finanziano attraverso le tariffe, e richiedono che il gestore sia in grado di mobilitare le risorse finanziarie attraverso il mercato dei capitali, con un ruolo solo sussidiario e complementare da parte della finanza pubblica.

Il cambio di pelle richiesto alle utilities locali è stato perciò dirompente. Per poter assumere questo ruolo è stato necessario un processo di graduale concentrazione, favorito dal graduale superamento della logica municipale, sia attraverso il trasferimento delle responsabilità in capo a soggetti territoriali di livello superiore (es. il trasporto pubblico locale, divenuto una competenza regionale), sia obbligando i comuni a costituire entità intermunicipali per gestire i servizi in forma associata (attraverso la costituzione dei cosiddetti "ambiti territoriali ottimali").

La crescita dimensionale avrebbe dovuto permettere ai soggetti gestori di acquisire una massa critica adeguata, ma soprattutto un'evoluzione delle aziende da meri enti erogatori di stampo pubblicistico, a soggetti imprenditoriali operanti secondo logiche di mercato. Secondo una visione che si affermò nella prima metà degli anni 90, le migliori tra le "aziende municipalizzate" avrebbero dovuto diventare il perno della ristrutturazione industriale del sistema. Le più intraprendenti tra queste – in particolare quelle emiliane e lombarde, oltre alla romana Acea – avviarono un percorso di crescita attraverso il mercato, tramite quotazione in borsa e progressivo allargamento dei propri riferimenti territoriali attraverso incorporazioni o partecipazioni in altre società pubbliche, secondo una logica multiutility.

Va detto che per le utilities di livello nazionale (energia elettrica, gas, trasporto ferroviario, telecomunicazioni) la riforma ha disegnato modelli di regolazione ad hoc, tenendo conto delle specifiche caratteristiche di ciascun settore. Nulla del genere è stato previsto per i servizi locali, un po' sbrigativamente assoggettati a un modello "one size fits all", imperniato sulla "regolazione per contratto"; se inizialmente il legislatore aveva mantenuto un'equidistanza tra affidamento a privati (con gara) e gestione pubblica diretta, favorendo anzi la trasformazione delle imprese pubbliche secondo modelli privatistici, successivamente si è tentato in più occasioni di forzare la mano agli enti locali, rendendo obbligatorio il ricorso alla gara.

Simili tentativi da parte del legislatore si sono succeduti a più riprese a partire dalla fine degli anni 90, alternando tentativi di disegno di riforma più organici, come il ddl Vigneri o il ddl Lanzillotta (sempre arenatisi in Parlamento), a interventi più estemporanei, inseriti in leggi di bilancio, fatalmente "tagliati con l'accetta" e inadatti a tenere conto della miriade di specificità costitutesi nel frattempo sul territorio.

Un ultimo tentativo, in verità piuttosto maldestro, del legislatore nazionale (il "decreto Ronchi" del 2009, che di nuovo prevedeva l'obbligo di gara oppure quello di cedere al mercato il controllo delle imprese pubbliche), andò a cozzare contro il referendum del 2011, che a stragrande maggioranza bocciò la norma nazionale, ripristinando la piena legittimità delle gestioni pubbliche

(affermando semmai un “favor” politico in favore di queste ultime).

3. La struttura industriale dei servizi ambientali

Il risultato è stato un decennio abbondante di strisciante conflitto tra i tentativi del governo centrale di imporre una “razionalizzazione” e la resistenza dei contesti locali, che si prestavano malvolentieri a cedere il controllo, e tendevano piuttosto ad optare verso un modello che è stato definito “regional-patriottico”, costruito tramite il c.d. “affidamento in-house”.

Quest’ultimo termine, reso popolare dalla norma europea, consiste nell’affidamento diretto ad imprese pubbliche controllate in modo totalitario dagli enti affidanti, cui è preclusa per definizione ogni altra iniziativa sul mercato – sacrificando, in altre parole, le possibilità di crescita delle aziende alla volontà politica di mantenere il “controllo diretto” e indirizzarne le strategie attraverso la proprietà.

L’affidamento in-house costituisce il confine tra la gestione diretta da parte del soggetto pubblico e il mercato; esso si può definire come l’estremo passo verso modelli imprenditoriali di tipo privatistico concesso al soggetto pubblico senza dover ricorrere a meccanismi di mercato. Una società, anche controllata dal pubblico, ma priva delle caratteristiche che legittimano l’affidamento diretto (controllo “analogo a quello esercitato sui propri uffici”; attività esclusiva svolta a favore dell’ente pubblico proprietario e titolare della potestà di rilasciare la concessione).

Il referendum 2011 ha avuto l’effetto di cristallizzare gli assetti gestionali e le quote di mercato intorno ai due principali “poli” – quello delle multiutility quotate, dominante in Emilia-Romagna, Toscana, Lombardia, Lazio, parte del Piemonte e della Liguria, con qualche propaggine nelle Marche e nelle Venezie; e quello “in-house”, in tutto il resto del Paese. Entrambi i modelli hanno conosciuto una propria dinamica – il secondo soprattutto per via del graduale consolidarsi delle diverse aziende pubbliche locali in entità più grandi, sempre però secondo una logica monoutility e centrata su logiche territoriali, rispettando fedelmente i confini delle amministrazioni provinciali e al massimo regionali. Soprattutto nel nord-est, questo processo ha consentito comunque la modernizzazione delle basi industriali e finanziarie del settore, con risultati che poco hanno da invidiare a quelli delle “big”, anche attraverso inedite forme di cooperazione orizzontale.

Le limitazioni poste alle società in-house hanno certamente rallentato, ma non impedito, la crescita industriale delle società interamente pubbliche, che è avvenuta quindi attraverso un progressivo processo di assorbimento delle realtà minori e la fusione tra operatori confinanti.

Da un altro punto di vista, il referendum 2011 segna un deciso spartiacque dal punto di vista della governance, con il passaggio delle competenze di regolazione ad un’autorità nazionale indipendente (ARERA) e il graduale affermarsi di una regolazione di tipo moderno, neutrale rispetto agli assetti gestionali ma esigente in termini di performance.

Se nel decennio precedente l’attenzione era stata calamitata dal tema del modello di affidamento (con gara, senza gara) e dalla natura proprietaria dei

soggetti gestori, dopo il 2011 l'attenzione torna a focalizzarsi sui risultati. È ben vero che nella prima fase sono state soprattutto le 4 “multiutility quotate” ad offrire le performance migliori, tanto da poter essere proposte come modello virtuoso da imitare e rafforzare; ma questo non tanto in ragione di una superiorità dal punto di vista tecnico o imprenditoriale, quanto piuttosto per il traino offerto dalle filiere più forti (energia, gas) grazie al quale le aziende sono state in grado di mobilitare più efficacemente le risorse finanziarie necessarie. Non appena sono state in grado di affrancarsi da questa situazione e di ottenere, grazie alla politica tariffaria, un'adeguata attrattività per gli investitori, anche molte aziende in-house hanno iniziato a colmare rapidamente il divario. Vale per il nord-est, ma anche per il Piemonte, e perfino per non poche realtà del centro-sud, a cominciare dall'Acquedotto Pugliese. Mentre, lo ripetiamo, l'assetto industriale del settore cambiava solo marginalmente, la “rivoluzione silenziosa delle regole” provvedeva dapprima a consolidare le basi dell'autosufficienza finanziaria dei gestori attraverso una politica tariffaria esplicitamente volta a garantire l'equilibrio economico-finanziario, e successivamente a costruire l'agenda delle cose da fare secondo una logica sempre più orientata al risk-management e a una logica di miglioramento graduale della performance secondo agende scandite nel tempo, obiettivi verificabili

Se nel decennio precedente il 2011 avevano lavorato soprattutto gli avvocati, nel decennio successivo i protagonisti tornano ad essere gli ingegneri e i manager.

Non dappertutto, si intende: a volte la trasformazione è avvenuta solo sulla carta – costituzione di Spa “in house” lontane da una logica manageriale e industriale e secondo logiche di appartenenza politica, condizionate dagli obiettivi politici dell'azionista e quindi propense a sacrificare gli investimenti e il miglioramento del servizio alla volontà di limitare gli incrementi tariffari; a volte non è avvenuta per nulla. È significativo che proprio in questi territori le cose vadano a rilento, gli investimenti ancora ristagnino e i miglioramenti stentino a farsi percepire.

4. Dal PNRR al “ddl Concorrenza” e alla delega in materia di SPL

Come detto in apertura, il PNRR prevede tra le “riforme abilitanti” un intervento normativo di riordino della disciplina dei SPL che “in primo luogo chiarisca il concetto di servizio pubblico” e “assicuri – anche nel settore del trasporto pubblico locale – un ricorso più responsabile da parte delle amministrazioni al meccanismo dell'in house providing”. Si intende cioè ricondurre le limitazioni alla concorrenza – istituzione di monopoli legali, regolamentazione dell'entrata – a quanto risulta strettamente indispensabile al fine di garantire la sostenibilità degli obblighi di servizio pubblico imposti agli operatori. Ciò discende dalla disciplina europea dei “servizi di interesse economico generale”, laddove non è in discussione la possibilità per il soggetto politico di individuare obiettivi di interesse generale della comunità, promuovendo l'offerta di servizi; ma piuttosto l'automatica conclusione che da ciò

discenda necessariamente l'attivazione di un servizio sotto il diretto controllo dell'amministrazione pubblica, sottratto al mercato. In questa prospettiva, occorre ricercare, laddove possibile, assetti gestionali compatibili con la concorrenza e l'iniziativa autonoma delle imprese, e solo laddove questo risulti incompatibile con i principi di universalità e accessibilità del servizio pubblico sia legittimo intervenire.

Almeno in apparenza, questa volta lo stato rinuncia allo scontro. Non adotta interventi coercitivi, non pone limiti al ricorso all'affidamento in-house, non cerca di rendere obbligatorio il ricorso alla gara. La norma prevede piuttosto che la scelta del modello gestionale debba essere motivata dando conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato e dei benefici che l'amministrazione si attende di conseguire tramite l'affidamento in-house, anche "sulla base dei risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in autoproduzione".

Tali motivazioni dovranno essere sottoposte all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (al momento attuale, non è dato di conoscere quali saranno esattamente i poteri di quest'ultima), nonché alla Corte dei conti a Sezioni Riunite (dunque a livello nazionale) cui competerà la verifica del rispetto dei principi di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Dietro il richiamo apparentemente asettico ai principi fondamentali dell'ordinamento europeo, insomma, si potrebbe nascondere una volontà politica di limitare la discrezionalità di scelta degli enti locali, delegandone l'attuazione. La delega prevede altresì una sistematica rendicontazione dei risultati raggiunti in termini di livelli di servizio, investimenti effettuati, costi di produzione e un'equiparazione della durata dei contratti rispetto alle altre forme di gestione. Questo embrione di "sunshine regulation" apre ad interessanti possibilità innovative, come quella di rendere obbligatoria, assoggettandola a forme standard, l'adozione di strumenti come il bilancio di sostenibilità e il bilancio sociale. L'impresa pubblica, in sostanza, rafforzerebbe la sua vocazione a produrre "valore sociale", ma sarebbe costretta ad esplicitarne la natura traducendola in obiettivi concretamente verificabili, uscendo dalla logica autoreferenziale ancora dominante.

Se letta in un altro modo, tuttavia, anche questa norma rischia di generare un quadro di incertezza, nel quale le imprese pubbliche vedrebbero continuamente rimessa in discussione la propria legittimazione ad esistere fornendo prova della propria ragione di esistere.

5. Rischi, opportunità e raccomandazioni di policy

Appare evidente che ciò che la politica nazionale intende promuovere affonda le radici in quello stesso disegno modernizzatore che si è cercato vanamente di introdurre nel quarto di secolo precedente. Dove non sono riuscite le riforme organiche (Vigneri, Lanzillotta, Madia) e nemmeno i blitz estemporanei (tentati a più riprese tanto dai governi Prodi quanto da quelli Berlusconi, a riprova di una trasversalità del disegno, ispirato da una visione che oggi è di moda chiamare "neoliberista" e "mercatista") si cerca di giungere con l'esca

dell'incentivo della pioggia di denaro somministrata dal PNRR, che i territori rischiano di sciupare, o semplicemente di non riuscire ad attirare – a causa delle carenze sin qui accumulate dal proprio sistema di gestione.

Appare evidente anche il pregiudizio smaccatamente favorevole al mercato e ostile verso l'impresa pubblica, della quale si tende a sospettare la funzionalità a logiche politiche spartitorie, un "costo della politica" soprattutto da contenere e limitare. Un pregiudizio che poteva avere fondamenti più solidi negli anni 90, ma che oggi appare quanto meno datato e poco fondato, alla luce anche della prova empirica.

Quel che è certo è che nulla di un simile disegno viene "imposto dall'Europa". Nel campo del diritto europeo sui "servizi di interesse economico generale", il modello pubblicistico dell'affidamento diretto "in-house" è pienamente legittimo, al pari di altre forme che coinvolgono il settore privato (affidamento in concessione, partenariato misto pubblico-privato), quando non è praticabile una piena liberalizzazione. La scelta tra queste opzioni dovrebbe avvenire, almeno in teoria, su un piano di parità, avendo in mente il miglior possibile risultato in termini di costo-efficacia, capacità di investimento e innovazione. Detto questo, va riconosciuto anche che l'insistenza sulla desiderabilità di una spinta liberalizzatrice sia priva di una sua logica e di alcune buone ragioni. Se è vero però che dove le carenze e i ritardi si concentrano la gestione pubblica è predominante, è anche vero che gestione pubblica può anche essere sinonimo di qualità e performance che poco o nulla hanno da invidiare ai modelli presentati come virtuosi, né sotto il profilo dell'efficienza, né della qualità delle prestazioni, della capacità di investire, della spinta innovatrice. È altrettanto vero che molte dinamiche innovative – basti pensare alla rivoluzione della generazione distribuita nel settore elettrico o dell'economia circolare nel caso dei rifiuti, alla necessità di sviluppare innovazioni radicali per rendere sempre più "smart" le infrastrutture di rete – non possono prescindere dal contributo del mercato.

L'Italia, nei decenni passati, è rimasta tenacemente abbarbicata a modelli pubblicistici; il settore privato ha trovato spazio per lo più in una logica di outsourcing di funzioni (per lo più ad alta intensità di manodopera)

Pur di non perdere il controllo – e le rendite politiche che da esso discendono – l'opzione del coinvolgimento del privato è stata di fatto messa nell'ombra e mai seriamente presa in considerazione. Va anche notato che, dopo il referendum 2011, anche la spinta a ricercare modelli di partenariato di tipo finanziario (quotazione in borsa) si sono praticamente arrestati, e la stessa crescita delle multiutility quotate, impetuosa nel decennio precedente, è vistosamente rallentata, sebbene possa riprendere slancio in virtù delle iniziative in corso in alcune regioni, in particolare la Toscana. Le multiutility devono anzi "guardarsi le spalle", dovendosi riguadagnare la conferma dell'affidamento nei territori originariamente serviti, nel frattempo giunto al termine e non più rinnovabile con un semplice affidamento diretto. Tanto che in molti casi – emblematico quello di Reggio Emilia – si è perfino ventilata la costituzione ex novo di nuovi modelli di azienda pubblica, si intende rigorosamente in-house.

Se dell'affidamento in-house si è spesso abusato, anche quando la gestione pubblica si è rivelata non all'altezza; se molte di queste realtà nascondono tra le pieghe dei propri bilanci situazioni di vero e proprio dissesto – e laddove non riescono a nascondere spesso adottano l'escamotage di ritardare od omettere l'approvazione del bilancio onde non andare incontro alla paventata sanzione della liquidazione d'ufficio – basterebbe forse un più attento enforcement delle regole già esistenti.

Le nuove norme rischiano di rendere la vita difficile alle aziende virtuose, senza necessariamente riuscire ad incidere sulle situazioni meno virtuose (che sono riuscite sin qui ad eludere le sanzioni normative, e probabilmente riuscirebbero in qualche modo a ripetersi anche con le nuove norme.

Non ci si può nemmeno nascondere che il modello in-house ha fornito una risposta in molti casi più che adeguata alle necessità, mentre modelli alternativi basati su una maggiore apertura al mercato si sono scontrati anche e soprattutto con un sistema di regole caotiche e di difficile interpretazione, a cominciare dal codice degli appalti. Non è un mistero che le gare per l'affidamento delle concessioni del gas siano ferme da oltre un decennio, che numerosi procedimenti ad evidenza pubblica si sono trascinati per anni tra ricorsi amministrativi e interminabili lungaggini burocratiche. Quando si è giunti all'affidamento definitivo, sono serviti come minimo due o tre anni. E laddove i procedimenti si sono conclusi, come in alcune esperienze in Emilia-Romagna, l'operatore incumbent ha sempre ottenuto la conferma dell'affidamento, lasciando più di qualche dubbio sull'effettiva contendibilità del mercato.

Né si può ignorare il fatto che l'accentramento delle leve di comando nelle grandi società quotate è andato spesso di pari passo con l'allontanarsi dalle radici nel territorio, con una crescente sordità alle esigenze delle comunità meno rappresentate nei consigli di amministrazione; mentre la complessa, a volte barocca e ridondante, governance delle aziende in house non di rado è servita proprio a garantire un maggiore equilibrio nelle strategie aziendali. Come sempre in simili casi, la riforma annunciata presenta moltissime opportunità ma anche alcuni rischi. Tra questi, quello a nostro avviso più pericoloso è quello di riaprire una faglia di conflittualità tra centro e periferia che il referendum 2011 e l'assetto regolatorio che ne è emerso avevano almeno temporaneamente pacificato, con risultati immediati in termini di miglioramento dei servizi e rafforzamento delle loro basi industriali. Dopo un decennio in cui hanno lavorato gli ingegneri, sarebbe un delitto creare le premesse per ridare spazio agli avvocati. Anche perché l'esperienza internazionale, e anche quella italiana recente, sono concordi su un punto fondamentale: la stabilità delle regole, la prevedibilità degli assetti di governance rappresentano un fattore fondamentale in questo tipo di industrie, bisognose di "capitali pazienti" quanto di "veduta lunga": proprio perché la stabilità e la prevedibilità cementano la fiducia degli investitori e degli operatori, e rendono possibili strategie orientate al lungo periodo che sono a loro volta condizione necessaria per rendere fattibili e sostenibili i processi di sviluppo delle infrastrutture e dei servizi.

CiMET

Centro Universitario Nazionale
di Economia Applicata • dal 2005

PNRR
W A T C H

Osservatorio universitario per l'analisi del PNRR

pb

Policy Brief