

Produrre o acquistare servizi

Firenze, 23 ottobre 2007

Alfredo De Girolamo, presidente Cispel Confservizi Toscana

Il convegno di oggi affronta un argomento che da decenni attraversa le politiche della pubblica amministrazione, del suo rapporto con il mercato, della sua efficienza ed efficacia. Il primo rapporto presentato da IRPA consente di affrontare la discussione sulla base di un'analisi approfondita e molto lucida.

Come associazione delle imprese pubbliche da anni siamo coinvolti in una discussione non semplice con le amministrazioni locali in materia di esternalizzazione e siamo portatori di un punto di vista forse meno rigoroso rispetto ai molti spunti suggestivi del rapporto, ma improntato alla concretezza e all'analisi di ciò che realmente è accaduto in questi anni e sta ancora accadendo adesso.

Primo punto: esternalizzare tutti i servizi pubblici e le funzioni degli enti locali con caratteristiche strumentali. L'amministrazione pubblica dovrebbe svolgere direttamente solo funzioni pregiate di indirizzo, programmazione e controllo.

La pubblica amministrazione dovrebbe concentrare le proprie attività sulle funzioni relative alla definizione delle *policy*, non svolgendo attività con caratteristiche meramente operative e con contenuto tecnico da affidare a soggetti specializzati e dotati di specifiche competenze tecniche per la cui erogazione sia necessaria una dimensione di impresa (pubblica o privata poco importa)

Su questa idea la nostra associazione da oltre 15 anni cerca di svolgere un ruolo di stimolo agli enti locali, promuovendo lo spostamento di funzioni tecnico-operative dalla sfera diretta della pubblica amministrazione (le gestioni in economia) alla gestione tramite strutture specializzate, nel nostro caso aziende pubbliche locali. Questo processo in Toscana si è sviluppato in modo consistente nei servizi pubblici locali a rilevanza economica, meno in altri servizi sia di tipo industriale (l'illuminazione pubblica, i servizi cimiteriali, le farmacie) che di tipo culturale o socio assistenziale.

Oggi deve considerarsi acquisita in modo definitivo l'idea che una amministrazione debba svolgere funzioni pubbliche di "governo", quindi funzioni pregiate e di alta competenza, rinunciando completamente alle attività di tipo operativo qualsiasi esse siano. Questa idea di ente pubblico "leggero" ed altamente qualificato sembra acquisita in Toscana, anche se il processo non si è ancora completamente realizzato.

Da un lato infatti esistono ancora aree di intervento diretto degli enti locali in attività operative che potrebbero essere facilmente dismesse.

Ma al tempo stesso gli enti locali in questi anni, nell'esternalizzare funzioni operative importanti, quali i servizi pubblici locali, hanno ceduto all'esterno, in particolar modo nel caso di aziende pubbliche, funzioni di conoscenza, governo e controllo delle attività in modo talmente radicale da non essere quasi più capaci di svolgere le funzioni pregiate di "governo" e di indirizzo relative a quel servizio o a quella attività. Insomma un ente locale "leggero" deve essere tanto più un ente locale competente, dotato di conoscenze, di competenze, capace di contatto con i cittadini. Un esempio: in Gran Bretagna il servizio di gestione dei rifiuti è spesso esternalizzato ad aziende private, ma è il Comune che comunica ai cittadini le modalità relative alle raccolte differenziate, riferisce i risultati. Per fare un esempio più toscano, in alcuni casi gli enti locali non svolgono attività "pregiate" di indirizzo nelle loro aziende partecipate o controllate, avendo trasferito all'azienda i propri compiti di definizione delle strategie, come in parte è accaduto nel caso di aziende miste o nel caso di processi di fusione.

Negli ultimi tempi si è notato una certa voglia di ritorno indietro sul fronte delle esternalizzazioni: i richiami alle gestioni in economia in alcune ipotesi di modifica dei testi di legge e soprattutto il progressivo slittamento della definizione di "*in house*" nel senso dell'azienda municipalizzata, se non della stessa gestione in economia, sono segnali preoccupanti che testimoniano del sempre presente "richiamo", nella nostra cultura politica, ad un intervento diretto delle amministrazioni pubbliche nella gestione operativa delle attività definite come di interesse pubblico. Una "sirena" che speriamo in Toscana non venga ascoltata.

Secondo: valutare con flessibilità se procedere alla gestione esternalizzata tramite aziende pubbliche partecipate o controllate o tramite il ricorso al mercato privato.

Più complesso è scegliere i soggetti cui attribuire funzioni e attività esternalizzate. In molti casi in Toscana si è scelta la strada della costituzione di società pubbliche o miste partecipate dallo stesso ente locale, tramite l'istituto dell'affidamento diretto senza gara o ricorrendo alla gara per la scelta del partner privato. La teoria economica invece ci ricorda spesso che sarebbe opportuna una netta divisione fra "regolatore" e "regolato", tramite il ricorso al mercato privato puro, anche al fine di evitare conflitti di interesse e

una sproporzionata occupazione di aree di attività economica da parte della pubblica amministrazione, con eventuali conseguenze anche in termini di “costi della politica”.

Occorre affrontare con molta laicità questo argomento evitando gli eccessi sia dell’ideologia “pubblica” che di quella “privata”.

Lo studio correttamente ci ricorda le recenti critiche di organismi internazionali importanti all’istituto della concessione come strumento per la erogazione di servizi pubblici da parte di soggetti privati. Al tempo stesso a nessuno sfuggono i rischi di possibile politicizzazione e burocratizzazione di gestioni pubbliche.

Per questo in questi anni si sono diffusi modelli “intermedi” quali l’azienda pubblica quotata in Borsa e la società mista pubblico-privata, entrambi casi di quel mondo di “partenariati pubblico privati” di cui si occupa da tempo l’Unione Europea, individuati come modelli possibili di un’alternativa valida ai rischi del “tutto pubblico” o “tutto privato”.

Si tratta di soluzioni interessanti, almeno in questa fase di passaggio da una realtà diffusa di affidamenti diretti ad un futuro di totale liberalizzazione di questi mercati.

E’ evidente infatti che la normativa europea preveda per le esternalizzazioni di attività pubbliche individuate come appalti il ricorso alla procedura di gara. Al tempo stesso è possibile per le concessioni ricorrere a modelli di affidamento diversi dalla gara per la concessione purchè rispettosi dei principi di concorrenza. Rimane poi possibile l’istituto dell’affidamento in house.

La scelta da compiere quindi nel definire i processi di esternalizzazione deve essere ispirata a criteri di flessibilità:

- in alcuni casi è ragionevole procedere al ricorso al mercato privato
- in altri casi è ragionevole il ricorso ad affidamenti in house
- in altri casi è opportuno, anche sulla base della esperienza dell’ente locale, procedere ad un’iniziativa imprenditoriale dell’ente locale come azionista, nelle modalità previste dalla legge.