

QUALITA' E IMPRENDITORIALITA' NEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Torino, 15 novembre 2002

Le aspettative della città

Appunti introduttivi di Marco Zatterin, La Stampa

Con il senso dell'umorismo che lo contraddistingue, l'Economist ha scritto che i servizi pubblici sono "tutto ciò che si può comprare ma che non ti può cadere di mano". Nel momento in cui l'industria pesante e tradizionale rischia di caderci di mano, la definizione rende ancora più chiaro il ruolo cruciale che il settore è destinato a rappresentare per Torino. Nel 1996, sulla terrazza di Villa Genero, l'economista Jeremy Rifkin mi descrisse a lungo "La fine del Lavoro" e la profonda trasformazione che l'Europa, l'Italia, ed in particolare questa città, erano a suo modo di vedere destinate a subire nei successivi decenni. Parlò di riconversione, di terzo settore, di lavoro orientato a beneficio di chi lavoro – per scelta o no – non ne avrebbe avuto più. Sotto il suo cappellaccio nero, con ampi cenni della mani, disegnò nell'aria della collina una visione del futuro torinese che a me parve apocalittica.

Sei anni più tardi, con la Fiat che lotta per superare una crisi che ha colpito l'auto come mai aveva fatto in precedenza, la possibilità di una Torino radicalmente diversa – possibilità, s'intende, ancora del tutto scongiurabile – amplifica l'esigenza di dare alla città una politica dei servizi innovativa ed efficace. Sembra facile, ma l'obiettivo è tenere alta la qualità e proporla ad un prezzo equo, cosa che – soprattutto laddove non c'è concorrenza come nei trasporti pubblici e nei parcheggi – resta un miraggio. Ancora distante da un qualità che possa essere definita competitiva è ad esempio la gestione dei rifiuti, che non raggiunge soddisfacenti risultati dal punto di vista della raccolta differenziata e che non ha

risolto i problemi di una città giudicata troppo sporca dai suoi abitanti.

A dieci anni dall'avvio della privatizzazione delle aziende municipalizzate sono stati compiuti significativi passi dal punto di vista dell'organizzazione e della qualità. Il meccanismo di controllo e determinazione delle tariffe, per certi versi, non ha però aperto la strada al mercato mantenendo un forte legame con l'autorità centrale. Oltretutto, l'uscita del Pubblico dal capitale dalle ex municipalizzate è risultato in numerose occasioni un passo simbolico, visto che la maggioranza resta in mano alla pubblica amministrazione. Si è spesso trattato insomma di privatizzazioni a metà, il mercato ottiene solo parte del controllo e dei profitti.

I progressi di Torino paiono essere in linea con il resto della Penisola della quale condividono ambizioni e difetti. Soprattutto dal punto di vista tariffario. A fine agosto, per tentare di fermare l'inflazione da euro ostinatamente negata da governo ed Istat, l'esecutivo ha stabilito un blocco dei listini sino alla fine di questo mese. I numeri dimostrano che, nella media nazionale, c'è qualcosa che non funziona. Soltanto per il bimestre luglio-agosto (periodo dell'anno tradizionalmente a basso consumo) la tariffa elettrica è aumentata del 3,3 per cento. Il primo settembre sarebbe dovuto scattare un rincaro dell'1,7 per cento. Anche se l'inflazione è al 2,7 per cento, ed è dunque doppia rispetto a quella programmata, vuol dire che ancora molto da fare.

Vediamo cosa è successo sinora.

* * *

**L'integrazione tra ex municipalizzate e il sistema produttivo:
il caso delle reti.**

Il processo continua e, anzi, nell'ultimo anno c'è stata una netta accelerazione. Nel 2001 erano 55 gli accordi tra le ex-municipalizzate (1). Nel 2002 sono saliti a 159 coinvolgendo anche aggregazioni con soggetti dell'industria privata. Questo non toglie che a metà ottobre, la privatizzazione di 85 aziende di servizi pubblici di proprietà degli enti locali (un affare da 26 miliardi di euro) fosse al palo. E, questo, proprio nel momento in cui la stretta del governo ai trasferimenti agli enti locali contenuta nella legge Finanziaria per il 2003 ripresenta con forza la necessità di accedere al mercato.

Esigenze di capitale a parte, ad alimentare le strategie di alleanza col mercato delle public utilities è stato l'obiettivo del miglioramento del business. Soprattutto nel settore delle telecomunicazioni: il 25% degli accordi realizzati in Italia sono per lo sviluppo delle Tlc e delle nuove tecnologie legate alla banda larga. Ma se le telecomunicazioni sono la locomotiva di queste alleanze, non bisogna sottovalutare gli altri settori. Il 21% degli accordi si è realizzato nel gas, il 17% nell'acqua, il 14% nell'elettricità, l'8% nei trasporti. Sporadiche le esperienze nel settore ambientale.

1 - le telecomunicazioni. Per entrare nelle Tlc – sulla carta gallina dalle uova d'ora e rilevante novità per chi si è sempre occupato di gas, acqua, energia, ambiente e così via - le aziende cercano dei partner già affermati oppure si alleano tra di loro in territori confinanti. Sembra esserci anche una convenienza per i privati, a giudicare dal numero di soggetti che hanno stretto alleanze (primi tra tutti Edison e Enel). In effetti, oltre ad affiancare aziende con un forte radicamento e una dettagliata conoscenza del territorio, possono garantirsi forti economie di scala soprattutto nel cablaggio delle città. La struttura delle ex-municipalizzate si dimostra particolarmente adatta alla posa e alla manutenzione delle fibre ottiche così come avviene per la rete idrica, quella elettrica e del gas. Lo dimostra il fatto che se il costo medio per la

creazione di reti completamente nuove è di 51.850 euro al chilometro, l'utilizzo "in parallelo" a strutture esistenti (cavi elettrici, tubature) abbassa questo costo a 46.481 euro e, addirittura, in caso di utilizzo di reti dismesse da altri servizi (ex fognature o tubature gas), a 21.312 euro.

2 - il gas. Se le telecomunicazioni sono completamente liberalizzate, il gas è prossimo alla completa apertura (i rischi di una completa liberalizzazione di gas ed energia li vedremo dopo confrontando due sistemi quello americano e quello italiano soprattutto da un punto di vista della convenienza per gli utenti): con la liberalizzazione della "vendita", a partire dal 1° gennaio 2003 ogni cliente sarà teoricamente in grado di scegliere il proprio distributore. Nel frattempo la concorrenza si è giocata sulle condizioni di approvvigionamento conducendo alla creazione di soggetti come il consorzio En.Tra (Energy Trade) che riunisce 21 aziende, ma anche l'attività originaria di Blumet Spa (aziende di Modena, Reggio Emilia) o di Prometeo, società che riunisce cinque aziende locali delle Marche.

3 -l'acqua. Nel settore idrico, l'articolo 35 della Legge finanziaria 2002 prevede un periodo transitorio di 18 mesi entro il quale è possibile l'affidamento diretto a "società di capitali totalmente partecipate dagli enti locali che fanno parte dello stesso Ato". Da qui la conseguente corsa all'aggregazione per vedere confermate le preesistenti concessioni pluriennali e far fronte, dimensionalmente, ai colossi nazionali e internazionali (Vivendi Water, Thames Water, ma anche Enel.Hydro, e così via).

4 -l'elettricità. La liberalizzazione del mercato (decreto Bersani) e la vendita delle Gen.Co (la stessa Aem Torino è della partita) hanno spinto alla creazione di cordate societarie, ma ora anche i progetti di realizzazione di nuove centrali e l'attività di trading sono motivo di accordi. Ne sono un esempio la Sarmato Energia

Spa che ha riunito sei soggetti (Amps Parma, Amg Gorizia, Acegas Trieste, Asm Bressanone, Asm Rovereto ed Edison) per la creazione e gestione di una centrale termoelettrica; e la Electrone, joint venture tra Aem Milano, Aem Torino, Acea Roma, e Atel per le attività di vendita e distribuzione.

La mappa degli accordi. Geograficamente, il fenomeno delle aggregazioni è decisamente più concentrato nel Centro Nord, con l'Emilia Romagna al primo posto con 21 accordi, la Lombardia a ruota con 20 accordi, seguita dalla Toscana (17), dal Piemonte (13) e dalla Liguria (8) anche a causa della scarsa presenza di vere e proprie aziende nel Mezzogiorno, dove prevale ancora la gestione diretta da parte dei Comuni.

Il trofeo del maggior numero di accordi spetta all'Acea di Roma che partecipa a ben 16 alleanze strategiche guidando il gruppo delle quotate in borsa. Punta principalmente sul settore idrico: l'azienda capitolina ha i suoi punti di forza in Acea ATO2 (che gestisce il ciclo idrico in 111 Comuni per oltre 3 milioni 600mila abitanti), in AcquaItalia (attraverso il controllo di Acquedotto De Ferrari Galliera) e in alcune cordate internazionali. Molto attive nella creazione di alleanze regionali, nazionali e internazionali anche Amga Genova (13 accordi), Aem Milano (10), Acegas Trieste (9), Aem Torino (8), la Seabo Bologna (7) e l'Agac di Reggio Emilia (7).

* * *

Il limite della comunicazione tecnologica

Un'indagine di Assintel Sirmi, pubblicata nel maggio 2002, ha interrogato 218 imprese medio-piccole che forniscono servizi gas, energia elettrica, acqua o gestiscono servizi di trasporto pubblico, per misurare quanta tecnologia viene usata. Sentite anche 800 terze parti. Dura la sentenza: "Sebbene le public utilities rappresentino un mercato con forti potenzialità, non si riesce a soddisfare adeguatamente i bisogni della clientela".

Vediamo le cause. In primo luogo, le **applicazioni tecnologiche più avanzate** sono tutte sotto la media nazionale rispetto ad altre società (14% contro 24%). Quando sono attive, Sirmi dubita dell'effettiva qualità delle soluzioni, poiché spesso sono gestite in casa e sono poco integrate con altre parti dei sistemi informativi. A conferma basta osservare il caso delle **applicazioni per la mobilità**. L'83,9% delle aziende ha dipendenti che operano prevalentemente all'esterno, il 91,2% è dotato di telefoni cellulari, il 52,4% per leggere i consumi impiega dispositivi portatili o notebook. Ebbene, solo il 24,5 dei dipendenti considerati "mobili" può accedere alle applicazioni aziendali con queste tecnologie.

Anche Internet, secondo Sirmi, è sottoutilizzato. Il 93,1% delle municipalizzate intervistate ha accesso alla Rete, il 58,7% ha anche un proprio sito e il 19,7% ne ha previsto la realizzazione, ma vi si trovano per lo più profili aziendali, e-mail per chiedere informazioni o presentazione dei servizi. Solo in circa il 10% dei casi sono state rilevate sezioni protette da password, segno della presenza di veri servizi on line (pagamento di bollette, visualizzazione dei consumi e simili).

C'è anche un rovescio della medaglia, ossia l'offerta di prodotti e servizi informativi indirizzata alle ex municipalizzate. Solo il 15,6% delle aziende che rendono disponibile software o servizi dichiarano di avere competenze specifiche per le public utilities. Così Sirmi commenta questa situazione: "Siamo alla presenza di un circolo vizioso: le imprese non hanno ancora compreso che con queste applicazioni si può ottenere una più elevata efficienza interna, ma i fornitori si guardano bene dal sollecitare un rinnovamento delle relazioni in cambio di una certa tranquillità e stabilità dei rapporti."

* * *

Il cammino della privatizzazione.

Come detto, la privatizzazione di 85 aziende di servizi pubblici di proprietà degli Enti locali è da circa un anno in stand by. La gran parte di queste ex municipalizzate alla fine del 2001 era in procinto di promuovere gare per l'ingresso di capitali privati - una quota minore era in attesa di quotarsi in Borsa - ma il quadro di incertezza normativa, sommato alla fase negativa che stanno attraversando i mercati finanziari, ha frenato la vasta operazione che avrebbe portato più che una boccata d'ossigeno alle casse dei comuni. E' chiaro che il settore ha bisogno di una svolta e di rapidi progressi. Soprattutto, necessita di privatizzazioni vere, magari con nuovi attori. Scatta una domanda retorica: non potrebbero essere le fondazioni, o anche le associazioni, di categoria ad assumere controllo e gestione delle municipalizzate in odore di mercato?

* * * *

La stretta sui trasferimenti agli enti locali

E' un tema di grande attualità e, in quanto tale, le posizioni e il quadro è chiaramente suscettibile di cambiamenti, anche se sembra difficile che il governo possa fare marcia indietro. Non ci sono i fondi e lo scotto di una sconfitta politica nel match con gli enti locali sarebbe pesante.

Con i tagli ai trasferimenti, la Finanziaria ripropone con forza il tema delle privatizzazioni e del riassetto imprenditoriale delle utilities locali, in quanto dalla manovra di bilancio non arriva alcun impulso ad accelerare questo processo di apertura al mercato delle aziende pubbliche locali. C'è da chiedersi, come minacciato da molti sindaci e presidenti di Regione: meno soldi vuol dire meno servizi? Chi deve garantire il cittadino?

Il blocco delle tariffe deciso ad agosto come calmiera all'inflazione e l'incertezza delle leggi non aiutano. Agli operatori occorre garantire certezza normativa. Ai cittadini bisogna

assicurare che gli aumenti congelati oggi non gli piovano sulla testa moltiplicati fra pochi giorni.

Il contenzioso con l'Ue.

Con l'articolo 35, la Finanziaria 2002 ha introdotto novità che rappresentano un radicale ripensamento dell'intero settore. Le linee di fondo della riforma sono due:

1) distinzione dei servizi pubblici locali in due categorie: servizi con rilevanza industriale (erogabili solo da società di capitali, individuate mediante gara) e servizi privi di rilevanza industriale (erogabili anche con istituzioni, associazioni, fondazioni, aziende speciali, gestione in economia e affidamento a terzi).

2) distinzione, limitatamente ai Servizi pubblici locali di rilevanza industriale, tra: proprietà delle reti e degli impianti (spettante all'ente con il divieto di alienarla) ed erogazione del servizio (assegnata, previa indizione di gara, a gestori costituiti in società di capitali).

Queste norme sono sotto processo a Bruxelles.

In particolare i custodi delle regole di concorrenza europee non sono convinti della possibilità di ricorrere all'affidamento diretto, senza passare per la gara: in contrasto tanto con due euro-direttive sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi di valore superiore a 249.681 euro quanto con i principi di libera prestazione dei servizi e non discriminazione sulla base della nazionalità come previsti dagli articoli 43 e 49 del Trattato Ue.

In parole povere questo significa che molti degli enti locali che in giro per l'Italia erogano acqua, luce, gas, gestiscono servizi di trasporto o di telecomunicazioni “oggi operano in base ad affidamenti illegittimi dal punto di vista del diritto comunitario”.

Questa in ogni caso è l'opinione del commissario Ue al Mercato interno Bolkestein.

Conclusioni in grigio

Il quadro giuridico in cui si muovono le public utilities non è completamente chiaro. La presenza massiccia della pubblica amministrazione nella gestione e nelle strategie di determinazione dei prezzi (l'incidenza fiscale sulle tariffe elettriche è del 27 per cento contro una media Ue del 10 per cento) rende in molti settori ancora distante l'obiettivo di allineamento alla media europea. I settori dove c'è meno concorrenza sono i più lenti a progredire. Gli sforzi di informazione sono imponenti, ma ancora la medicina non ha fatto tutti i suoi effetti. Effetti si vedono sui rapporti con la clientela e sulla qualità del servizio. Se persino le Poste cominciano a funzionare, vuol dire che qualcosa sta oggettivamente cambiando in meglio.

* * *

Torino

Il comune ha realizzato poco tempo fa un'inchiesta tra i consumatori sui servizi offerti dall'amministrazione.

La nota dolente resta la sporcizia della città (come si vede ad esempio anche tra i dati Amiat nella raccolta differenziata ci sono stati progressi magri o inesistenti sulla raccolta differenziata: il vetro separato dal resto era il 2 per cento del totale nel 1997 e il 2,2 per cento cinque anni più tardi e per alcuni prodotti addirittura si è registrato un peggioramento).

Nell'opinione complessiva l'amministrazione è giudicata migliore rispetto alle precedenti (se si esclude la raccolta dei rifiuti) e si ritiene che l'abbellimento della città sia proseguito grazie al risanamento di altre aree (ma soprattutto in centro), la

rivalutazione delle zone industriali dismesse, la costruzione di nuovi parcheggi. Giudizio positivo anche per le iniziative culturali e ricreative, la maggior spinta del turismo e la migliore informazione al cittadino (c'è da fare di più nei servizi telematici come dimostra anche a livello nazionale il sondaggio Assistel).

In negativo invece vengono citate l'eccessivo ricorso ai parcheggi a pagamento in vaste zone della città (l'associazione dei consumatori dovrebbe essere sensibile all'argomento) il limitato investimento nei trasporti pubblici e, come detto, appunto la scarsa pulizia.

I recenti aumenti dei prezzi nei parcheggi e nei trasporti pubblici potrebbero essere sembrati eccessivi ai più e aver peggiorato l'opinione pubblica. L'autobus a Torino oggi costa poco meno della metropolitana a New York, anche se lì sono diversi il servizio e il potere di acquisto di chi viaggia.

1 – rifiuti.

I cittadini chiedono un aumento della raccolta, non vogliono vedere cassonetti (giudicati anche esteticamente brutti) stracolmi come avviene in alcune zone. I mezzi sono giudicati troppo rumorosi. Dare tutta la colpa all'amministrazione però appare ingeneroso. Non sarebbero allora necessarie nuove campagne di educazione civica rivolte ai cittadini? Ma non va dimenticato che l'insoddisfazione per il costo del servizio – e soprattutto perché il rapporto metratura - immondizia - è generalizzata.

2 – trasporti pubblici

I problemi percepiti dai consumatori sono l'attesa eccessiva e passaggi irregolari; il sistema che annuncia alle paline l'arrivo di autobus e tram non sempre funziona correttamente; le corsie preferenziali sono troppo poche (si chiede un aumento dei controlli e multe più salate per chi ostacola la circolazione dei mezzi pubblici). I passaggi si fanno sempre più radi man mano che

ci si allontana dal centro. La lentezza nel tragitto è una delle cause maggiori che fa percepire il costo del biglietto eccessivo.

E' generalizzata la percezione che sia un accanimento l'eccessivo controllo nei parcheggi a pagamento - nelle zone blu gestiti dagli sciatti sceriffi dell'Atm, mentre una grande parte delle violazioni maggiori (qualcuno potrebbe ricordare alle forze dell'ordine che è vietato suonare il clacson in città?) resta impunita.

3- energia.

Il servizio firmato Aem è percepito dai cittadini come uno dei migliori. La fornitura è continua e non presenta interruzioni, salvo casi eccezionali, in nessuna parte della città. Il giudizio in generale è eccellente per il gas (soprattutto perché il prezzo è giudicato congruo-basso) e positivo per l'energia elettrica. Qualche dubbio permane nella lettura delle bollette giudicate poco trasparenti.

Per quanto riguarda l'energia elettrica, e in particolare i prezzi, merita rilevare le differenze in due mercati differenti: quello americano, completamente liberalizzato, e quello italiano protoliberalizzato. Negli Usa il costo di un chilowattora al consumatore finale, al netto delle tasse, è passato dagli 8,4 cent in media del 1994 agli 8,1 nel 1999: tre millesimi in soli sei anni dunque. Pur costando ancora molto di più in Italia le famiglie italiane hanno risparmiato: 16,4 cent del 1994, 17,8 nel 1996, 15,9 nel 1997 e infine 14,7 nel 1999. 3,1 centesimi risparmiati in soli tre anni dunque.

Domande e provocazioni

Se il cambiamento è inevitabile, Torino deve darsi una svolta. La città si attende una maggiore vivibilità e più ampie opportunità di crescita occupazionale. C'è molto da fare. Se consideriamo i servizi in senso lato, dalla necessaria collaborazione fra pubblico, fondazioni e soggetti privati deve nascere un futuro migliore. Non

solo sul fronte delle municipalizzate ed ex municipalizzate che, bene o male, alla fine troveranno la loro strada. C'è ben altro...

Chiunque abbia fatto una coda per prenotare un esame in un ospedale sa di cosa parlo. Senza contare che esiste una gamma di opportunità ancora inesplorate su larga scala: ad esempio, perché nessuno si occupa di educare all'invecchiamento, pratica che avrebbe effetti tangibili sulla spesa sanitaria in un sistema dove l'età media cresce a ritmo sensibile?

La cultura può, e deve, essere un motore di sviluppo. Musei, mostre e spettacoli fanno parte del business crescente del tempo libero in cui gli investimenti, quando ben fatti, hanno dimostrato di poter rendere bene. Lo stesso vale per lo sport e l'educazione.

Il trasporto pubblico è indietro. La gestione dei parcheggi è squilibrata dal punto di vista costi-benefici: il motivo è ovvio, manca la concorrenza. Ma non può essere un alibi. Il cittadino ha sensazione di essere derubato.

Insomma: ci si muove in uno scenario dove le possibilità sono grandi almeno quanto le necessità. Cambiano le esigenze e le prospettive. C'è molto da fare, e molto che può essere fatto, soprattutto se – come diceva Rifkin – il futuro di Torino fosse più legato al business dei servizi e delle nuove tecnologie piuttosto che all'industria pesante. Serve un'intesa globale fra le parti – imprese, consumatori, pubblica amministrazione – che sappia dare corpo alla nuova realtà, che sostituisca il mondo vecchio con un mondo migliore. Non è utopia. Pubblico e privato possono fare miracoli. A patto che si superino gli interessi politici e si metta il cittadino al centro del palcoscenico.

1- Uno studio del settembre scorso di Agici Finanza d'impresa sulle "Alleanze nelle utilities" che da anni registra le operazioni di aggregazione tra le ex-municipalizzate per analizzarne gli aspetti qualitativi e quantitativi.

