

CLIENTE	Civicum	TESTATA	L'Opinione.it	DATA	21_giugno_2006
---------	---------	---------	---------------	------	----------------



Edizione 134 del 21-06-2006

Censimento condotto dall'Istituto Bruno Leoni, Nexus e Adam Smith Society

Il neo statalismo degli enti locali un macigno sulla spesa pubblica

Durante il dibattito sulla legge finanziaria del 2005, uno dei momenti più caldi fu quello in cui la discussione si soffermò sui tagli dei trasferimenti e l'introduzione di limiti alla crescita della spesa degli enti locali. I rappresentanti dei comuni insorsero e alcuni giunsero a minacciare la chiusura delle metropolitane e lo spegnimento dei lampioni. Eppure la spesa pubblica locale rappresenta uno dei capitoli più significativi della spesa pubblica in generale: complessivamente essa ammonta al 28% della spesa pubblica complessiva, pari al 14% del Prodotto interno lordo italiano. Nel 2004, il totale dei trasferimenti correnti dallo Stato al Comune ha superato gli 11 miliardi di euro a cui si aggiunge più di un miliardo trasferito per investimenti. In tutto i contributi erariali hanno lambito i 13 miliardi di Euro. Secondo un rapporto del Ministero dell'Economia, nel 2004 "in termini di saldi si è determinato un fabbisogno pari a 2.269 milioni, superiore di 618 a quello del 2003".

Inoltre, le entrate di Comuni e Province sono cresciute del 3,4%; da 73,864 a 76,153 miliardi di Euro. Le spese sono tuttavia cresciute più velocemente, del 5,5%, a causa principalmente di un aumento delle uscite per pagare gli stipendi dei dipendenti (+11,8%) e per i consumi. Inoltre gli enti locali dispongono di beni immobili del valore catastale di circa 100 miliardi di Euro: a prezzi di mercato il patrimonio potrebbe essere oltre tre volte tanto. A dispetto di un livello consistente di entrate e asset, gli enti locali non sembrano in grado di far fronte alle spese se non intervenendo direttamente sul mercato. Essi possono farlo in vari modi, ma acquista un rilievo significativo la loro presenza attraverso la partecipazione a società quotate in borsa o grazie alla creazione di società di diritto privato, ma interamente controllate dai Comuni, in alcuni settori chiave dell'economia, come l'energia o i servizi, o in settori apparentemente slegati dalle attività istituzionali dei Comuni stessi.

Lo "statalismo locale" risponde principalmente a tre ordini di ragioni, che possono concorrere a spiegare il comportamento di molti Sindaci e molte maggioranze. Naturalmente non sempre tutti i tre ordini di ragioni si presentano simultaneamente:

-Una ragione finanziaria

I Comuni investono in società quotate, di cui possono o non possono detenere quote di maggioranza, per assicurarsi un flusso capitale (i dividendi) relativamente sicuro. Inoltre, talvolta la “privatizzazione” non è altro che il collocamento sul mercato di quote di minoranza, in maniera tale da garantire al Comune un flusso di capitali straordinario senza sottrargli il controllo dell’azienda. Per tutelare il livello delle entrate, i Comuni ricorrono spesso a provvedimenti tesi a blindare i profitti delle società in questione, interferendo con le liberalizzazioni effettuate a livello nazionale ed europeo, come accade nel caso dei servizi e dell’energia.

- Una ragione amministrativa

Esternalizzando in società di capitali, talvolta in perdita (è generalmente il caso del trasporto pubblico locale) e a capitale totalmente detenuto dal Comune, i Comuni riescono a schivare controlli amministrativi e godono di una maggiore libertà di manovra, oltre che di una maggiore discrezionalità che può essere esercitata per motivi clientelari (per esempio favorendo l’assunzione degli esponenti o elettori dei partiti di maggioranza locale).

- Una ragione di equilibrio di poteri locali

La creazione di società di diritto privato, controllate o possedute dai Comuni, è una via d’uscita indolore dalla spinta liberalizzatrice degli anni ‘90. In questa maniera i vecchi equilibri di potere, che spesso a livello locale sono indipendenti da quanto accade a livello nazionale, vengono tutelati a dispetto dello spirito delle riforme. Il risultato è che a un processo di liberalizzazione e privatizzazione formale ha corrisposto uno spostamento sostanziale dello statalismo verso la dimensione locale. Come ha scritto Orazio Carabini su Il Sole 24 Ore, “per il mondo dei servizi pubblici locali i 15 anni della “ritirata dello Stato hanno segnato una discontinuità relativa”. Carabini ricorda che nel 73% dei casi il Comune resta l’unico proprietario delle municipalizzate, nel 23,6% ne mantiene il controllo e solo nel 3,4% le aziende si muovono secondo logiche compiutamente privatistiche. Secondo un’indagine condotta da Confservizi, i servizi pubblici locali rappresentano una “torta” da 22,5 miliardi di Euro, pari a poco meno del 2% del Pil italiano.

Il censimento da noi condotto, relativo a sette grandi città italiane, dimostra come l’interventismo pubblico locale sia assai più pervasivo di quanto comunemente non si creda: talvolta i Comuni partecipano o controllano società che sono vere e proprie “multinazionali in minore”, con una presenza che va ben al di là del territorio comunale e nazionale, ma un baricentro economico coincidente con quello dell’ “ente madre”. Le municipalizzate possono anche assumere l’aspetto di multiutility che operano in settori nei quali non esiste alcuna economia di scopo. Esse sono quindi autentiche holding economicamente inefficienti, incapaci di sviluppare sinergie virtuose tra sussidiarie e partecipate e rispondenti all’unico problema di cristallizzare costellazioni di potere e flussi di cassa non sempre trasparenti. Il risultato è quello di drogare la competizione e ridurre l’efficienza economica: in questo senso la partecipazione dei Comuni a società quotate si configura come una vera e propria tassa occulta a carico dei cittadini- contribuenti, oltre che di un aggiramento - per utilizzare un rispettoso eufemismo - delle riforme introdotte a fatica per modernizzare il nostro Paese.

L'effetto è talmente macroscopico che, per esempio, in un settore come quello energetico, di rilevanza strategica per il Paese e caratterizzato da una forte interazione col settore pubblico (a causa dei pesanti processi autorizzativi, della discrezionalità e del potere di veto di fatto degli enti locali) oltre che da una elevata intensità di capitale e ritorni dilazionati nel tempo, la componente privata fatica a decollare, stretta com'è nella tenaglia tra gli ex monopolisti (ancora controllati dall'azionista pubblico) e le municipalizzate. Soprattutto quando queste ultime rispondono a grandi Comuni e città metropolitane, esse intercettano e neutralizzano le componenti più dinamiche e ricche della società, impedendo una reale evoluzione del mercato.

La trasparenza

I cittadini spesso non sono consapevoli dell'estensione del costo - sia monetario, sia in termini di efficienza - delle attività economiche degli enti locali. Peraltro, essendo blindate sia negli assetti proprietari sia nelle fonti di profitto, la maggior parte delle municipalizzate fornisce profili informativi carenti sotto il profilo della trasparenza. Come denuncia un'indagine svolta dall'Ufficio Studi di Mediobanca per conto della Fondazione Civicum, "di norma, le relazioni di bilancio delle società a controllo comunale non riportano indicazioni sull'efficienza e la qualità dei servizi resi. Questa è senz'altro una mancanza di grande rilievo se solo si pensa che i principi fondamentali in materia di erogazione dei servizi pubblici richiamano l'efficienza e l'efficacia della prestazione e il conseguente diritto al controllo da parte dei cittadini". Tale problema è emerso anche nella realizzazione di questo censimento. L'assenza di trasparenza non solo ha rallentato enormemente l'avanzamento dei lavori ma ha anche costretto a ridurre l'ampiezza. Non è stato raro, per gli autori, essere rimandati a numeri di telefono che suonavano a vuoto per ore, indirizzi di posta elettronica disabilitati, uffici per le comunicazioni con il pubblico inesistenti o siti internet (rintracciati sui siti istituzionali degli stessi comuni) non più attivi.

Ha colpito particolarmente un elemento: alcuni dei dati cercati (per non dire la maggior parte) dovrebbero essere pubblici. Lo impone la legge. Purtroppo, non solo a questi dati non si arriva con la facilità che si sarebbe portati a pensare ma addirittura le amministrazioni mostrano un certo fastidio nel rilasciarli che a volte rasenta quasi il ridicolo. Si pensi per esempio al capitale sociale delle società quotate: un dato che deve essere pubblico, per legge. Ebbene, non è raro che sui siti internet di queste aziende (al giorno d'oggi il principale canale comunicativo di qualunque società) esso sia totalmente assente. Lo stesso si dica sui siti internet dei Comuni analizzati: dalle pagine web iniziali non è quasi mai possibile accedere ad un archivio delle partecipazioni detenute dal Comune. Ad essi, se esistono, si arriva solo tramite una lunga ed estenuante ricerca che comunque non è necessariamente completa. Il Comune di Torino, per esempio, sul suo sito dà conto del solo capitale sociale di tutte le sue partecipazioni, tralasciando quindi alcuni importanti dati. Si pensi alla Finanziaria Centrale del Latte di Torino, società con un capitale sociale di 165.000 Euro, partecipata al 20% dal Comune di Torino medesimo ma che detiene il 51% della Centrale del Latte di Torino, il cui valore di borsa ammonta a 45.000.000 di Euro circa.

Dal sito del Comune si sarebbe tenuti a pensare ad una partecipazione assolutamente irrisoria. Senza entrare nel merito dell'opportunità della partecipazione in un'azienda casearia da parte di un Comune, è evidente come la partecipazione non sia assolutamente di secondo ordine. Analogamente, si è tentato di contattare anche la Finanziaria Comune di Torino, società che ha rilevato dallo stesso Comune una quota non indifferente dell'AEM (con l'effetto, forse voluto, di far crollare fittiziamente l'indebitamento della città di Torino). Il numero di telefono della società segnalato sul sito del Comune di Torino era quello del Comune di Torino medesimo. Un caso analogo è stato riscontrato a Genova, dove le partecipazioni del comune sono sostanzialmente raggruppate in due grandi holding: Amga e Amiu. Se la prima è quotata e quindi mostra un buon livello di trasparenza (imposto dalle autorità di vigilanza), su Amiu i dubbi non mancano. Come detto, la società funge (anche) da holding. Nella sezione relativa alla società, nel capitolo relativo alla città di Genova, non è stato però indicato alcun valore relativamente alle quote che l'azienda detiene in società partecipate e controllate. La ragione è banale: non è stato possibile ottenere tale dato dalla compagnia.

Nonostante i ripetuti tentativi di contattare l'ufficio relazioni esterne di Amiu la compagnia non ha evidentemente ritenuto opportuno rispondere alle richieste avanzate. Anche Roma non fa eccezione. La città presenta di sicuro uno dei prospetti chiari e dettagliati tra quelle analizzate, ma anche in questo caso alcune puntualizzazioni sono d'obbligo. Senza entrare nei dettagli della tanto unica quanto singolare azione di rafforzamento delle proprie partecipazioni (recentemente il Comune comprato il 75% di Zetema, mentre la "sua" società di assicurazioni, Le Assicurazioni di Roma, sta progettando un piano di ampliamento dei propri servizi, et.) anche nella Capitale si assiste a questi singolari fenomeni di scatole cinesi la cui trasparenza è spesso incerta. Risorse per Roma, per esempio, è una piccola società, dovrebbe occuparsi della dismissione del patrimonio cittadino. In verità la società ha alcune partecipazioni che con la dismissione del patrimonio non hanno molto a che fare (Banca Credito Cooperativo, Alta Roma – un'azienda che dovrebbe favorire lo sviluppo della Capitale come centro della Moda, etc.). Il dato più emblematico è però un altro: contattata per avere alcuni semplici dati (il capitale sociale e la quota detenuta dal Comune), l'azienda ha introdotto in un giro labirintico di telefonate. Alla fine, all'e-mail che per ultima era stata richiesta, non è mai stata fornita alcuna risposta.

E ciò è tanto più singolare perché i dati richiesti sono rintracciabili (abbastanza) facilmente dal sito del Comune di Roma. In ogni caso, anche quando i Comuni dispongono di prospetti informativi dettagliati, essi rimangono comunque, spesso datati, sorpassati o non puntuali. Non è, infatti, raro trovarsi di fronte a studi che analizzano "le principali società partecipate". Può darsi che in effetti questi studi tralascino aziende minori e assolutamente irrilevanti: il dubbio è quello, però, di trovarsi di fronte a piccole Finanziaria Centrale del Latte di Torino o Finanziaria Comune di Torino, vere e proprie casaforti sulle cui partecipazioni è difficilissimo dire qualcosa. Inoltre, interpellando le diverse amministrazioni non è stato un caso trovarsi di fronte ad uffici che non conoscevano l'entità delle partecipazioni del loro stesso Comune di appartenenza. I contatti con le aziende, nel migliore dei casi, sono stati drammatici. Se si escludono, infatti, le società quotata, le altre aziende, generalmente (anche se, va dato atto, ci sono alcune lodevoli eccezioni) hanno mostrato un notevole disappunto. Tanto che non di rado ci si è trovati costretti a ridimensionare l'entità delle richieste e accontentarsi dei soli dati relativi al capitale sociale e all'azionariato.

E anche in questo caso le resistenze non sono state irrilevanti: AFC S.r.l., le farmacie comunali di Torino, per esempio, deve ancora rispondere. Se si pensa che essa ha staccato un dividendo alla controllante città di Torino che è pari ad un dodicesimo di quello staccato da AEM Torino si comprende facilmente che la sua mancata risposta non può essere trascurata. Soprattutto, la società non è, alla luce di questi dividendi, propriamente classificabile come “piccola”, nonostante essa abbia un capitale sociale di 10.000 contro il miliardo di Euro di capitalizzazione di borsa di AEM.