

14. LE SOCIETÀ PARTECIPATE:
UNA GESTIONE PIÙ DEMOCRATICA
E PIÙ ATTENTA ALLE ESIGENZE DEI TERRITORI

1. *Il problema*

Da più di un secolo, una parte consistente dei beni e dei servizi essenziali per la vita quotidiana, in Italia come in altri paesi europei, è assicurata da attività economiche di scala locale legate alle municipalità. Il processo di municipalizzazione di attività economiche fondamentali è iniziato alla fine dell'Ottocento, in una stagione talora indicata col termine di *socialismo municipale* [Webb 1893, cap. 7]. Lo scopo era duplice: da un lato, evitare la formazione di monopoli e rendite in capo a privati; dall'altro, assicurare uno standard di qualità a tariffe accessibili per tutti i cittadini. Nel 1904 fu promulgata la «Legge Giolitti» sulle municipalizzazioni: ispirata dall'idea che fosse possibile coniugare «liberismo e collettivismo» [Montemartini 1902], essa mirava a sostenere da un lato i processi di sviluppo industriale nelle aree urbane, dall'altro ad allargare le basi di consenso dello Stato liberale.

A distanza di oltre un secolo, la crescita del numero di imprese sorte intorno alle municipalità e agli altri enti territoriali è impressionante, ma si registra al tempo stesso una profonda (e non univoca) trasformazione del fenomeno: sono cambiate, naturalmente, le caratteristiche tecniche dei beni e dei servizi – quindi l'apparato tecnico e strumentale impiegato nei settori fondamentali – ma anche i connotati istituzionali di queste attività e la loro collocazione nello spazio politico; così come profondamente trasformate, anche a seguito di processi di riforma degli enti territoriali e delle loro attività economiche, sono le modalità gestionali e, in ultima analisi, la logica d'azione economica cui esse si ispirano, ovvero i loro modelli di business e di servizio.

In termini certamente mutati rispetto a quelli novecenteschi, questo vasto insieme di attività economiche gioca un ruolo importante, se non decisivo, nella dinamica dei divari territoriali: da un lato può contribuire ad aggravarli, dall'altro offre strumenti e opportunità per ricomporli. Tre sono gli aspetti problematici di questa trasformazione che ci sembrano particolarmente rilevanti per comprendere e contrastare i divari territoriali

1.1. *Società partecipate, tra vocazione pubblica e sfide del «mercato»*

Il processo di municipalizzazione avvenuto a cavallo fra Ottocento e Novecento si proponeva di assicurare la più larga fruizione dei beni e dei servizi fondamentali, contrastando al tempo stesso la formazione di rendite e monopoli. Tale duplice obiettivo ha perso rilievo nel susseguirsi delle riforme: nel tempo, una parte consistente delle imprese municipalizzate ha visto scemare, se non la formale vocazione, almeno la fattiva capacità di garantire ai cittadini l'accesso a beni e servizi di qualità.

Dall'inizio degli anni Novanta, un lungo ciclo di riforme, iniziato con la legge 142 del 1990 e proseguito con una legislazione settoriale, spesso largamente ispirata al cosiddetto *new public management* e alla logica delle *partnership* pubblico-privato, ha dato avvio a un processo di *corporatization*, trasfigurando le aziende municipali attraverso una crescente autonomia organizzativa e finanziaria, e indirizzando la gestione dei servizi pubblici in direzione di una progressiva privatizzazione.

Il ricorso a strumenti di natura privatistica e la partecipazione a società di capitali è divenuto così fisiologico per gli enti territoriali, al punto da far parlare di una transizione verso un *capitalismo municipale* [Gavana, Osculati e Zatti 2007].

Analogamente a quanto avvenuto nelle imprese a partecipazione statale, anche le società partecipate hanno visto progressivamente diffondersi una concezione del controllo

[Fligstein 1990] orientata alla remunerazione del capitale investito. Il fenomeno è particolarmente rilevante nella sfera delle cosiddette *società multiservizi*, o *multiutilities*, ovvero delle imprese risultanti da processi di fusione/incorporazione orientati alla performance finanziaria verificatisi con particolare intensità a partire dal 2008. Tali imprese, associando azionisti privati a una forte presenza degli enti locali da cui sono nate, hanno sviluppato modalità di azione economica per molti versi assimilabili alle grandi imprese di servizi altamente finanziarizzate che hanno un ruolo dominante in altri paesi. Manifestano infatti, in varie forme e misure, il ricorso a misure di massimizzazione dei rendimenti attraverso riduzione dei costi del lavoro, *downsizing* dei servizi, ricorso a sussidi incrociati fra settori di attività, incrementi tariffari, *outsourcing* e *offshoring* di servizi, inclinazione agli investimenti finanziari, remunerazione privilegiata degli azionisti e distribuzione di dividendi «aggressiva»; oltreché, come si è detto, una tendenza al gigantismo, sviluppata attraverso fusioni e acquisizioni, alla ricerca di economie di scala e di posizioni dominanti. Il tutto in un contesto di crescente competizione finanziaria, ma esente da significativi rischi d'impresa, in presenza di una domanda sostanzialmente anelastica e con la garanzia del prelievo tariffario.

Il fenomeno può essere dunque osservato come una *via italiana* alla mercatizzazione e alla finanziarizzazione dei servizi essenziali: un *processo di isomorfismo* alimentato da una sequenza di trasformazioni regolative e dalla diffusione pervasiva di un credo aziendalista. Tale processo solleva interrogativi non soltanto riguardo alla capacità di limitare la formazione di monopoli e posizioni di rendita; ma anche e soprattutto riguardo alla strutturale capacità di attori economici siffatti di perseguire obiettivi di interesse pubblico come la garanzia di accesso generalizzato a beni e servizi di qualità.

Il complessivo panorama delle partecipate – il numero di quelle censite dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nel 2017 è di circa 9.300, di cui poco più della metà hanno la forma di società a responsabilità limitata o società per azioni – resta peraltro estremamente composito. Da un lato,

la diffusione del ricorso alle forme d'azione privatistiche ha fatto sì che la presenza di partecipate si sia estesa dal settore secondario (nel quale attualmente opera il 32% di esse) a quello terziario (in cui opera il 67% delle partecipate), penetrando in attività come quelle di ricerca e sviluppo, o di promozione dell'imprenditorialità. Dall'altro, nel novero delle partecipate restano ancora aziende che di fatto continuano a sopportare condizioni di forte indebitamento, e talvolta di dissesto.

1.2. *Società partecipate e governance dei territori*

Emerse nel quadro delle riforme degli anni Novanta come strumenti di promozione delle capacità di autogoverno dei territori, le nuove forme di gestione privatistica delle attività economiche fondamentali hanno prodotto esiti – forse in parte inattesi – di radicale mutamento del rapporto fra gli enti territoriali e le loro articolazioni economiche. È anche a causa dell'accresciuta autonomia degli attori economici originariamente legati alle municipalità che la sfera locale è via via divenuta un campo nel quale attori pubblici e attori economici entrano in un rapporto di tipo essenzialmente negoziale [Profeti 2010].

Il ricorso a questo tipo di strumenti risponde a diverse finalità implicite: da un lato essi offrono la possibilità di gestire sfere decisionali anche molto rilevanti per le comunità locali (e all'occorrenza anche carriere politiche e professionali) al riparo da obblighi di rendicontazione assembleare. Le partecipate costituiscono infatti delle arene trasversali alla sfera politica, a quella economica, a quella professionale, «valorizzando» da un lato, nella sfera del mercato, l'autorità pubblica e la posizione di controllo su beni e servizi essenziali; e dall'altro, nella sfera delle decisioni di rilievo pubblico, la flessibilità del mercato. Dall'altro esse diventano spesso di fatto l'attore dominante nel rapporto con la politica, acquisendo una libertà d'azione che le rende di fatto non responsabili rispetto all'originaria missione delle attività economiche partorite dalle municipalità¹.

Se dunque, formalmente, i comuni sono il principale e le partecipate l'agente, da un lato la crescita di alcune partecipate e la loro trasformazione in *multiutilities*, dall'altro la crisi delle finanze pubbliche, il Patto di stabilità e l'ipertrofia delle competenze dei comuni hanno dato origine a uno scambio di ruoli: l'azionista pubblico ha un interesse sostanzialmente economico nei confronti della società partecipata, che si presenta come erogatrice di dividendi o come fonte di costi da sostenere per ripianarne il bilancio. Mantenendo comunque un ruolo in occasione dell'attribuzione degli incarichi nei consigli di amministrazione.

1.3. Società partecipate e coesione territoriale

I processi di riorganizzazione avvenuti negli ultimi cinque anni sono stati accompagnati da un flusso organizzato di informazioni: gli enti locali che detengono partecipazioni hanno l'obbligo di fornire tali dati, che sono resi pubblici sia nella forma di database sia attraverso rapporti commentati. Nonostante la disponibilità di una messe consistente di informazioni, manca un ragionamento di contesto sulle geografie prodotte da tali soggetti. Dove e come sono concentrate? Quali territori ne rimangono esclusi? Quali territori sono serviti da società efficienti e innovative? Quali da soggetti affaticati e male organizzati?

Il ritratto di gruppo che se ne ricava permette di iniziare a ragionare su due fronti.

Dal punto di vista del tipo di ente locale che detiene quote di società partecipate sono i comuni a costituire ancora l'anima delle società partecipate (circa il 70%) in termini assoluti (dati Mef, 2020). Regioni e città metropolitane, province e grandi città sembrano contare meno, ma in realtà detengono quote di importanti società che si muovono spesso su scale sovralocali e che hanno acquisito nel tempo importanti ruoli e funzioni strategiche. Sappiamo inoltre che i comuni più piccoli, e cioè sotto i 1.000 abitanti hanno una media di circa 4,2 partecipazioni societarie, che salgono a 7,9 per i comuni tra i 10 mila e i 50 mila abitanti. I grandi

comuni, cioè quelli che hanno più di 100 mila abitanti, hanno una media di 31,7 partecipazioni. In termini assoluti è interessante notare quindi che è l'Italia dei piccolissimi comuni a produrre il numero più alto di partecipazioni societarie. Allo stesso tempo le analisi mostrano la presenza di 3.407 su un totale di 5.603 partecipate da enti locali nel cosiddetto Cluster Grandi Enti Locali (e cioè regioni, città metropolitane e province, comuni capoluogo di provincia e città con più di 50 mila abitanti). L'assenza di società partecipate si registra infine per circa il 10% dei comuni, con una popolazione comunque totale di più di 3 milioni di abitanti. In sostanza le partecipate appaiono rispondere a due diversi ordini di problemi: servono a gestire le conseguenze della frammentazione e dispersione che contraddistingue il paese e la complessità diffusa delle sfide poste da un territorio densamente urbanizzato, ma anche dall'organizzazione articolata delle città medie e grandi. In questo senso non emerge un forte divario tra piccole e grandi città, ma un'analisi accurata della natura delle poste in gioco potrebbe rivelare una situazione assai più diversificata.

Dal punto di vista della distribuzione geografica, i dati forniti dalla Corte dei conti per il monitoraggio degli Organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari, mostrano invece una forte concentrazione territoriale nel Nord-Est e nel Nord-Ovest del paese (per circa 2/3) mentre Centro e Sud coprono insieme il restante terzo. In questo senso si registra un primo importante divario territoriale, che ancora sembra riflettere le caratteristiche storiche del paese. Se si analizzano poi i dati dei bilanci (2015), si notano fronti di differenziazione interessanti. Ad esempio, il numero delle società a controllo pubblico, in alcuni ambiti regionali, è doppio rispetto a quelle non controllate: Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Campania, Sicilia e Sardegna mantengono un maggiore controllo pubblico di tali enti, il che può fornire alcuni segnali su rischi e opportunità rispetto alla geografia dei territori interessati. Altresì è possibile notare come il 20% di tali società risulti in perdita: le partecipate che mostrano più perdite che utili sono concentrate in alcune regioni, Lazio, Molise, Abruz-

zo e Sardegna (tabella 11/EETT - Gestione caratteristica e risultati di esercizio delle società partecipate osservate). Infine, secondo i criteri di analisi della Corte dei conti, la percentuale più elevata delle società partecipate che presentano situazioni di criticità si registra in Valle d'Aosta (50%), Basilicata (44%), Abruzzo (41,8%), Puglia (39,61%), Friuli-Venezia Giulia (35,6%).

Un ulteriore interessante elemento di riflessione deriva da una lettura delle attività svolte dalle partecipate e della composizione territoriale degli enti che ad esse partecipano: è fondamentale notare che le partecipazioni si estendano in diversi casi fuori dalla regione in cui ha sede la partecipata. Una lettura superficiale di tali dati spinge a porre attenzione alla natura sovraregionale di alcuni di questi soggetti e alle dinamiche transregionali in corso: si assiste di fatto alla costituzione di soggetti che travalicano i confini comunali e operano su territori ampi e articolati, di fatto andando ben oltre il concetto di municipalizzazione e spesso costituendosi in importanti soggetti decisionali il cui territorio di riferimento è molto diverso da quello originario e appare solo in parte rispondere alle forme originarie di *constituency* di tali soggetti.

2. *La visione*

La capillarità delle *utility*, il loro essere beni e servizi necessari alla vita quotidiana, utilizzati ogni giorno da tutti i cittadini a prescindere dal reddito ed erogati in funzione della distribuzione della popolazione, attraverso reti e filiali, ne esalta il ruolo di servizio alla collettività. Energia, acqua, rifiuti sono beni e servizi «pilastro» dell'economia fondamentale di territori policentrici e le *multiutility* possono svolgere un ruolo importante come «agente strategico di sviluppo», a condizione che abbiano un chiaro mandato oggetto del consenso politico nella competizione elettorale. Ricostruire un rapporto «sano» fra partecipate e territori può oggi aprire una notevole finestra di opportunità per il futuro del paese.

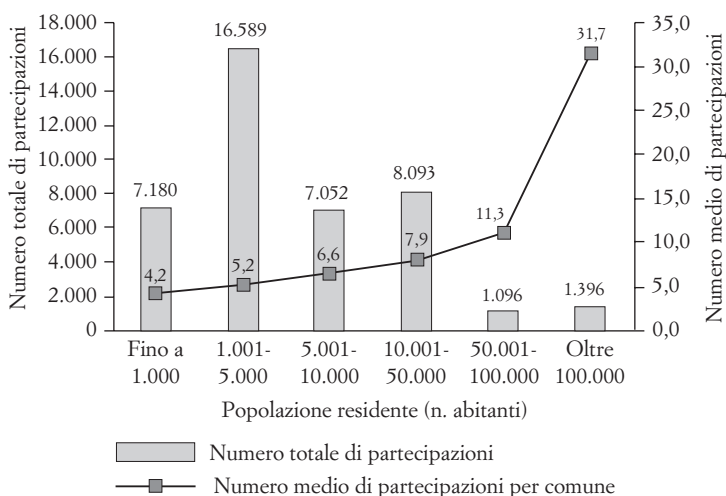


FIG. 1. Numero totale e numero medio di partecipazioni societarie comunicate dai comuni, per fasce di popolazione residente (rilevazione unificata). Dati Mef [2017].

Le partecipate (e le *multiservizi* in particolare) debbono tornare ad avere una posizione centrale nella vita quotidiana delle comunità poiché presidiano, spesso da posizioni di monopolio, la produzione e la distribuzione di beni e servizi essenziali. Alquanto deboli però si presentano attualmente gli strumenti per garantirne la responsabilità e l'aderenza a obiettivi di interesse collettivo [Pichierrì 2020]. In una prospettiva di coesione territoriale appare fondamentale mettere in discussione il processo di isomorfismo in corso, e ripensare il rapporto tra logiche di mercato e di azione pubblica.

Le partecipate possono infatti costituire una leva formidabile per la messa a terra di azioni di sviluppo locale, che vada *ben oltre* la gestione manageriale e l'equilibrio di bilancio. In linea con l'idea di Stato innovatore-imprenditore [Mazzucato 2014], le scelte organizzative possono essere occasioni per equilibrare la tendenza alla concentrazione e alle economie di scala con l'adozione di *missioni territoriali*, nel quadro di un'azione pubblica fondata su uno Stato

networked, che opera come facilitatore e coordinatore tra attori, settori e risorse.

Per disegnare obiettivi ambiziosi e pubblici rispetto alla soluzione di sfide complesse e multidimensionali, è centrale tenere alto il riferimento a un disegno di policentrismo territoriale [De Rossi 2020; Cersosimo e Donzelli 2020], evitando logiche «urbano-centriche» ma poggiando sull'interdipendenza e mutua collaborazione tra territori.

3. *La proposta: un osservatorio sulle partecipate come strumenti di ricomposizione dei divari*

Per queste ragioni, una proposta semplice, ma anche, si ritiene, di significativo impatto, è quella di costruire un osservatorio sulle società partecipate che sia in grado non solo di guardare ad esse come oggetto in sé, ma che invece allarghi lo sguardo a tre questioni chiave:

1) la prima ha a che vedere con l'analisi dei «contratti» territoriali: si tratta di leggere criticamente i contratti attraverso i quali si definiscono le relazioni tra enti locali e società partecipate per capire se essi dimostrino consapevolezza delle questioni relative al rapporto tra territori e società ad essi legati. L'obiettivo è quello di rinnovare l'interazione e il dialogo, anche da un punto di vista molto fattivo. Un osservatorio che studi come e in che misura le partecipate riescono a offrire ai comuni non solo una risposta ai bisogni ma anche spazi per nuovi investimenti (ad es. reinvestendo gli utili in servizi innovativi e di qualità discussi con i comuni), ecc.;

2) la seconda ha a che vedere con un'analisi accurata dei «consigli di gestione», laddove appare importante capire come oggi sono prese le decisioni, quale è il ruolo esercitato dagli enti partecipanti, quali sono i dispositivi che permettono di mediare tra interesse pubblico e privato, come e se si prendono in considerazione le richieste dei cittadini e degli *stakeholder*. L'obiettivo è quello di permettere ai territori di ritrovare una nuova capacità di guida degli enti partecipati, costruendo spazi di decisione plurali, in cui si

possano discutere obiettivi, con visione strategica e articolata (sostenibilità economica e finanziaria, ma anche scopo) e risultati, valutandone le performance non solo dal punto di vista economico, ma anche di *governance* e democraticità. Si tratta altresì di costruire spazi di nuovo dialogo con la società civile, gli attori economici locali, ecc. per ritrovare nelle partecipate soggetti capaci di esprimere una pluralità di interessi e sfide. Da qui si può muovere per immaginare modelli di gestione nei quali inserire in forma stabile rappresentanze strutturate dei territori con potere consultivo e decisionale. Le scelte che sono operate oggi da tali società implicano modelli spesso diversi di servizio ma anche un ricorso all'uso delle fonti energetiche, ad esempio, di natura non scontata, che generano importanti conflitti ad esempio in termini di modelli di profitto, tali scelte vanno discusse pubblicamente e argomentate, localmente, ma anche in una prospettiva di quadro generale;

3) la terza ha a che vedere con l'analisi critica delle «geografie differenziate» prodotte dall'articolazione locale delle società partecipate, laddove appare importante ricostruire quali geografie la riforma delle partecipate ha depositato sul territorio italiano, al fine di evidenziare non solo la distribuzione e localizzazione delle partecipate, ma l'emergere di soggetti translocali, di territori in difficoltà (in cui le partecipate stentano a svolgere un ruolo chiave), il delinarsi di addensamenti strategici in alcuni territori, che configurano una nuova rete di attori territoriali autonomi e multiscalari, a servizio del paese. I dati attualmente disponibili sono molti e significativi, e sarebbe semplice e possibile costruire una mappatura critica, basata su alcune prime semplici correlazioni (ad es. mettendo in relazione la geografia delle partecipate, con la geografia delle aree interne) per poi mettere in campo un ragionamento critico sul quadro di partenza. Si scontrano modelli basati su circuiti locali di auto-sostenibilità, con modelli che superano i confini regionali e chiamano in causa a distanza territori serventi e territori serviti: si stagliano territori serviti da soggetti forti e ad alta progettualità, con territori che seguono passivamente le scelte e spesso debbono accontentarsi di servizi minimi.

È importante riconoscere le geografie di nuovi soggetti che producono scelte che valorizzano o penalizzano più o meno consapevolmente i territori sui quali insistono.

Note

¹ Il caso del diniego di accesso agli atti del progetto di consorzio *Milano Next* opposto a un consigliere comunale – diniego annullato infine dal Consiglio di Stato – rappresenta in maniera icastica questa eterogenesi dei fini [Barbacetto 2020].

Riferimenti bibliografici

- Barbacetto, G.
2020 *Basilio Rizzo ha vinto: via i segreti sul futuro di Atm*, in «Il Fatto Quotidiano», 20 agosto.
- Garotta, V. e Spadoni, B.
2018 *Le partecipate nei servizi idrici, ambientali ed energetici. L'analisi del White Book di Utilitatis*, in «Economia Pubblica», 2-3, pp. 107-118.
- Gavana, G., Osculati, F. e Zatti, A.
2007 *Il capitalismo municipale e le esternalizzazioni fredde*, in «Amministrare», 37, 1-2, pp. 7-58.
- Marquand, D.
2004 *Decline of the Public: The Hollowing Out of Citizenship*, Cambridge, Polity Press.
- Mazzucato, M.
2014 *Lo Stato innovatore*, Roma-Bari, Laterza.
- Mef, Dipartimento del Tesoro, Direzione VIII - Valorizzazione dell'attivo e del patrimonio pubblico
2017 *Rapporto sulle partecipazioni delle Amministrazioni Pubbliche. Dati 2017*, http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/Rapporto_Partecipazioni_Dati_2017.pdf.
- Montemartini, G.
1902 *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Milano, Società Editrice Libreria.
- Profeti, S.
2010 *Il potere locale tra politica e politiche. Il mosaico della*

governance nell'area vasta fiorentina, Soveria Mannelli,
Rubbettino.

Webb, S.

1889 *Socialism in England*, London, Sonnenschein.