

LA RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI NEL COMUNE DI FERRARA

Relazione dell'Assessore Luigi Marattin al Consiglio Comunale del 28
Novembre

Signore Consiglieri e signori Consiglieri,

questa importante delibera è dettata dalla necessità di adempiere alla nuova disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica contenuta nell'art. 4 del decreto legge 138 (la cosiddetta "manovra di agosto"), che sostanzialmente ripristina – con l'eccezione del servizio idrico integrato – la normativa contenuta nell'art. 23 bis della legge 133/2008 e abrogata dal referendum popolare del 12 e 13 giugno scorsi.

Onestà intellettuale e chiarezza politica impongono, da subito, una breve considerazione. Indipendentemente dalle opinioni delle forze politiche rappresentate in questo Consiglio Comunale, e indipendentemente persino dalle opinioni personali di ciascuno di noi, **non può passare inosservato il fatto che una norma abrogata ufficialmente il 21 luglio (e di quella data, infatti, il Decreto del Presidente della Repubblica che recepisce l'esito referendario), rientri in vigore 27 giorni dopo.** In queste settimane il dibattito politico attorno al referendum di giugno – un dibattito vivace, anche in quest'Aula – ha preferito concentrarsi su altri quesiti e su altri aspetti, sui quali ho già espresso il mio parere personale e su cui questo Consiglio si è già formalmente espresso la settimana scorsa. Ricordare invece questo specifico aspetto, finora incredibilmente passato sotto silenzio nel dibattito pubblico, credo sia particolarmente opportuno prima di iniziare a discutere nel merito. Gli enti locali sono obbligati a recepire la nuova disciplina e, come cercheremo di dimostrare, quest'Amministrazione ha cercato di farlo nella maniera più efficiente possibile e maggiormente funzionale al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini e alla valorizzazione del ruolo del sistema pubblico: tuttavia, reintrodurre, nell'ordinamento legislativo - perdipiù con un banale "copia e incolla" e dopo soli 27 giorni - un articolo di legge abrogato da 27 milioni di italiani, **non appare coerente né con la quantità né con la qualità della democrazia nel nostro Paese.**

L'Amministrazione Comunale di Ferrara ha approfittato dell'obbligo legislativo per apportare una complessiva riorganizzazione dell'assetto delle proprie aziende partecipate. Si tratta di un riassetto a 360 gradi, che per alcuni aspetti va anche oltre il mero adempimento agli obblighi di legge, che ha come obiettivo la valorizzazione del pubblico come soggetto di controllo e non necessariamente gestore diretto, la massimizzazione della qualità del servizio offerto ai cittadini, lo sviluppo dell'iniziativa privata in un contesto di partnership con il pubblico e – come ovvio quando si parla di servizi pubblici - di saldo controllo nelle mani di quest'ultimo. A tale riassetto, concorrono anche le operazioni realizzate o in via di realizzazione da parte di Holding Ferrara Servizi, che pur non dovendo passare in approvazione in Consiglio Comunale, sono state oggetto di ampia esposizione e discussione nella seduta del 28 settembre della Commissione Controllo Servizi Pubblici Locali (la più importante delle quali è la definitiva separazione di Amsefc e Amsef e il passaggio di quest'ultima sotto la Holding). Vorrei inoltre

ricordare che le presentazioni svolte in Commissione e questa relazione sono disponibili sul sito del Comune di Ferrara, assieme a tutto il resto del materiale utile alla comprensione dei documenti di bilancio e di politica economica di quest'Amministrazione.

La disciplina contenuta nell'art. 4 fa cessare improrogabilmente al 31 Marzo 2012 tutti gli affidamenti *in-house* relativi a servizi pubblici locali a rilevanza economica, con l'esclusione dei settori della distribuzione del gas, energia elettrica, farmacie comunali, trasporto ferroviario regionale, servizio idrico integrato e affidamenti del valore annuo inferiore ai 900.000 euro. In Commissione Controllo Servizi Pubblici Locali, nelle due sedute che negli ultimi mesi abbiamo dedicato all'analisi e alla discussione di questo nuovo quadro normativo, abbiamo a lungo dibattuto due elementi cruciali che rappresentano il perno di tutto il dibattito: il concetto di rilevanza economica, e il concetto di monopolio naturale. E' nostra opinione, formatasi attraverso due anni di lavoro attorno alle varie fasi della normativa nazionale, che questi due concetti siano stati trattati con confusione e superficialità anche dai materiali estensori di queste norme di legge. Ne è risultato un dibattito pubblico nazionale sfuocato e impreciso, che non ha giovato né al processo di adeguamento degli enti locali alla nuova disciplina, né alla discussione politica in merito. Tra di noi, invece, occorre il massimo della chiarezza, anche terminologica.

Il concetto di servizio pubblico locale è chiarissimo, e indiscutibile. L'art. 112 del Testo Unico degli Enti Locali ci dà una definizione chiara: definiamo servizio pubblico locale un "servizio che abbia per oggetto la produzione di beni ed attività volte a realizzare fini sociali e promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali". Qualsiasi attività di produzione di beni e servizi la cui utilità sociale non si esaurisca nel mero soddisfacimento di un bisogno o di una domanda individuale, ma che generi un quantitativo di esternalità positive tali da realizzare addirittura un fine sociale della comunità di riferimento, è definibile servizio pubblico locale.

I problemi cominciano invece quando cerchiamo una definizione altrettanto chiara di un sottoinsieme dei servizi pubblici locali: **i servizi pubblici locali a rilevanza economica**. Una serie di sentenze recenti della Corte Costituzionale (tra cui la 187 del 2011) ci può far concludere che definiamo "a rilevanza economica" qualsiasi servizio pubblico inerente la fornitura di beni o servizi su un mercato, e per cui sia rilevante l'equilibrio tra costi e ricavi operativi (cioè connessi alla gestione del servizio) senza massiccio e strutturale ricorso, ad esempio, alla fiscalità generale. Sono quindi tre gli elementi che possiamo identificare come discriminanti: 1) dobbiamo essere in presenza di un mercato (inteso come luogo in cui chi compra si incontra con chi vende) 2) Deve essere possibile l'equilibrio tra ricavi e costi 3) Non deve essere strutturale il ricorso alla fiscalità generale per il finanziamento di tale attività. Se tutte e tre queste condizioni ricorrono, allora diventa possibile la fornitura di questo servizio da parte di un operatore privato, e non necessariamente pubblico (ovviamente a condizione – trattandosi di servizi pubblici – della presenza di una forte regolazione pubblica). Se utilizziamo questa lente di analisi, possiamo facilmente capire, ad esempio, come la sanità e la scuola possano facilmente essere catalogati come servizi pubblici privi di rilevanza economica. Non vi è infatti un vero e proprio mercato, in quanto – per la conformazione che si sono date le società europee negli ultimi 150 anni – istruzione e salute non sono merci che si comprano o che si vendono, ma sono diritti sociali del cittadino. E, proseguendo nell'esame delle condizioni che abbiamo identificato, non è mai esistito un servizio

sanitario o scolastico che abbia raggiunto l'autosufficienza economica, vale a dire in cui le tariffe o i ticket sanitari abbiano coperto i costi del servizio, senza massiccio ricorso alla fiscalità generale.

L'altro concetto su cui è prioritario fare chiarezza, prima di addentrarci nell'esposizione e nella discussione, è **cosa si intende per "liberalizzazione"**. Si tratta, come dicevo, di un termine usato troppo spesso impropriamente, confondendo due situazioni ben distinte. Liberalizzare in senso di favorire la "concorrenza nel mercato" significa fare in modo che in un determinato settore economico (la ristorazione, la vendita di computer, le banche, le assicurazioni, i tassisti, ecc) vi siano quanti più produttori possibili, che si facciano concorrenza tra loro causando così un aumento della quantità venduta, un abbassamento del prezzo e un maggiore benessere sociale. In questo caso, compito dell'autorità pubblica è semplicemente eliminare le barriere all'entrata e vigilare contro forme di restringimento della concorrenza (cartelli, accordi collusivi, ecc). Altro significato assume invece il termine "liberalizzazione" quando si parla di settori di monopolio naturale, quali sono – quasi sempre – i servizi pubblici locali. I consiglieri sanno che si definisce monopolio naturale un settore in cui le caratteristiche tecniche (soprattutto la grande preponderanza di costi fissi di impianto) fanno sì che sia possibile la presenza di un solo produttore. Questa condizione ricorre soprattutto quando vi sia la necessità di impiantare una rete: la distribuzione dell'acqua, dell'energia elettrica, del gas, il settore dei trasporti....si tratta di casi in cui la necessità di costruire un'infrastruttura che rappresenta la quasi totalità dei costi rende il settore un monopolio naturale: non è possibile, in pratica, la presenza di una molteplicità di operatori sul lato dell'offerta. Non è possibile in pratica, che ognuno offra il servizio costruendosi la propria rete, e sfidando gli altri operatori in una battaglia concorrenziale. In quei casi, il concetto di liberalizzazione (o di tutela della concorrenza) cambia pelle, in modo sottile ma decisivo: liberalizzare non significa più (perché non può significare) concorrenza NEL mercato, ma piuttosto concorrenza PER il mercato. In parole povere: visto che nel dato settore ci deve essere un monopolista, io – potere pubblico – mi assicuro di scegliere il monopolista (a cui affidare il mercato) migliore, vale a dire quello in grado di offrire il servizio a costi più bassi e in grado di garantire investimenti più alti nell'infrastruttura. Si tratta in pratica di garantire la contendibilità di quel monopolio naturale nell'attesa – com'è accaduto per la telefonia – che i progressi tecnologici facciano venir meno le condizioni tecniche che rendono un dato settore un monopolio naturale.

Se non facciamo chiarezza su questi due concetti (cosa significhi liberalizzare, e cosa sia un servizio pubblico a rilevanza economica), non potremo mai, mai, affrontare con cognizione di causa un dibattito sui temi che oggi andiamo ad affrontare.

L'art.4 impone ai Comuni di adottare, entro 12 mesi dall'entrata in vigore del decreto legge e comunque prima di dar luogo a nuovi affidamenti, una delibera-quadro in cui vengono esaminati gli affidamenti in essere, si stabilisce la loro natura e si adotta l'indirizzo politico conseguente nel rispetto della nuova disciplina nazionale. Questo è quello che facciamo con questa delibera, cogliendo l'occasione – come già ricordato – per ridisegnare completamente l'assetto dei servizi pubblici locali nel nostro Comune.

L'operazione che sottoponiamo alla discussione e al voto di questo Consiglio, pertanto, riguarda complessivamente cinque partecipazioni comunali:

- **Amsefc (servizio cimiteriale, illuminazione votiva e polizia mortuaria)**

- **Amsefc ramo Verde e Disinfezione/Disinfestazione (D.D.)**
- **Ferrara T.U.A. (gestione sosta automobilistica)**
- **Azienda speciale Farmacie Comunali**
- **Ferrara Arte S.P.A.**

per quanto concerne le prime tre ci muoviamo nell'ambito degli obblighi previsti dall'art.4; le ultime due, invece, fanno parte del complessivo riassetto del sistema delle aziende partecipate.

Partendo dalle partecipazioni oggetto degli obblighi normativi (Amsefc e Ferrara T.U.A.), quello che l'Amministrazione sostanzialmente deve fare con questa delibera è rispondere a due domande, una conseguente all'altra:

La prima:

E' possibile stabilire con certezza che i settori economici nei quali operano queste società partecipate non siano monopoli naturali? E', in altre parole, possibile una liberalizzazione intesa come promozione della concorrenza **NEL** mercato?

E, qualora la risposta sia negativa, occorre chiedersi:

Quale delle modalità previste dall'art. 4 (gara per la gestione del servizio, gara per la selezione di un partner privato operativo con almeno il 40% delle quote) scegliamo di adottare? In altre parole, come intendiamo favorire la concorrenza **PER** il mercato?

Esaminando dal punto di vista economico i **settori del cimiteriale (con annesso illuminazione votiva e polizia mortuaria) e della sosta automobilistica**, l'Amministrazione è pervenuta alla conclusione che l'incidenza e la dimensione dei costi fissi in relazione al livello della domanda, e la natura dell'input primario utilizzato nel processo produttivo (un bene non replicabile, e oltretutto pubblico) **definiscono inequivocabilmente tali settori come monopoli naturali**, in cui – quindi – la tutela della concorrenza non può per definizione esplicarsi in una promozione della presenza di una molteplicità di operatori contemporaneamente presenti sul lato dell'offerta, e in concorrenza tra loro. Date le caratteristiche tecniche dei settori non vi è, in altre parole, spazio per più di un produttore per ciascun settore. In relazione al servizio di **manutenzione del verde pubblico e di disinfezione/disinfestazione**, la natura stessa del servizio – complemento essenziale del servizio di igiene pubblica – in particolare la dimensione del mercato e la natura dell'input (che diventa anche output) fanno sostanzialmente **giungere alle stesse conclusioni**.

Assodato quindi che per tutti e tre i settori stiamo effettivamente parlando di monopoli naturali, e che quindi per liberalizzazione non si possa intendere l'abbattimento delle barriere all'entrata (con conseguente pluralità di operatori) ma piuttosto la garanzia della contendibilità di tale monopolio e di tutela dei legittimi interessi di operatori privati potenzialmente in grado di svolgere il servizio a condizioni migliorative rispetto al monopolio pubblico, passiamo alla seconda domanda: in ossequio alla tutela della concorrenza per il mercato, quale delle opzioni che ci sono consentite dalla normativa scegliamo?

Per ciascuno dei tre settori, l'Amministrazione ritiene opportuno adottare una scelta diversa.

Partiamo dal **servizio di manutenzione del verde pubblico e di disinfezione/disinfestazione**. Come comunicato alla Commissione Controllo in data 28 settembre, gli organi amministrativi di Amsefc e della controllante Holding Ferrara Servizi hanno provveduto a identificare il ramo d'azienda Verde e DD all'interno dell'organizzazione aziendale di Amsefc S.p.A. Ora l'Amministrazione decide di unificare i due servizi in un nuovo e unico contratto di servizio, e di trasformare di fatto il ramo d'azienda in una Newco che sarà dotata di tale nuovo contratto di servizio con durata pari ad anni otto. **Conseguentemente, verrà alienato tramite procedura competitiva ad evidenza pubblica, il 100% delle quote societarie di tale società.** Le motivazioni di un'alienazione piena – e non limitata al 40% - sono da ricercarsi negli interventi di accorciamento della filiera e di valorizzazione del controllo pubblico sullo svolgimento del servizio. I Consiglieri infatti sanno che al momento la grandissima parte del servizio di manutenzione del verde pubblico è già svolta da operatori privati: il Comune infatti affida ad Amsefc il servizio – tramite un contratto di servizio del valore di circa 2,5 milioni annui – la quale provvede a sub-appaltare ad Associazione Temporanea d'Impresa composta da una pluralità di soggetti privati, che materialmente svolgono il servizio. Tale situazione – che definiamo appunto di “filiera lunga” – risulta inefficiente sia perché diluisce inutilmente il controllo pubblico lungo due stadi, sia perché il costo del contratto di servizio – in una filiera così ridondante – risulta passibile di ulteriori economie a parità di servizio, agendo sulla struttura intermedia. In conseguenza di ciò, l'amministrazione ritiene opportuno passare da tale status-quo a tre stadi ad uno più semplice (e più economico) a due stadi, in cui l'Ufficio-Verde del Comune – recentemente potenziato nell'organico – affida direttamente il servizio a chi dovrà effettivamente svolgerlo, essendo così in grado di controllarlo direttamente ed in maniera più efficiente. Infine, l'unificazione con il contratto di servizio della DD si motiva con un ragionamento di opportunità, e uno di obbligo normativo. Il primo attiene alla necessità di potenziare il più possibile l'appetibilità del servizio, unificando due ambiti in cui insistono relevantissime economie di scopo e che – presi singolarmente – hanno limitata attrattività da parte di operatori privati. Il secondo ragionamento, quello attinente agli obblighi normativi, ci lascia comunque poche alternative: più della metà del fatturato del servizio DD infatti è attualmente svolto non per la clientela pubblica ma bensì per quella privata. Tale fattispecie è vietata dalla normativa dell'art.4 (comma 33), qualora l'Amministrazione intendesse conservare la gestione diretta di tale servizio. Per salvaguardare quindi le scelte che abbiamo fatto sul cimiteriale, e che esporremo tra un istante, non potevamo fare altro che cedere il servizio DD, avvalendoci anche del fatto che – come esposto in precedenza – avremmo massimizzato l'attrattività del nuovo e congiunto contratto di servizio. Va inoltre ribadito che tale procedura (la dotazione di un nuovo contratto di servizio commisurato alla forza lavoro presente, e la successiva alienazione della Newco) è quella che tutela al massimo grado i 19 attuali addetti ai servizi verde e DD, che risultano così indissolubilmente legati al contratto di servizio (la cui durata è comunque consistente), e pertanto da esso totalmente garantiti nelle prossime gare.

Per quanto riguarda la **gestione della sosta automobilistica**, non sussiste alcun dubbio sulla rilevanza economico di tale servizio – che in molte realtà anche della nostra Regione viene gestito da operatori privati – per cui la scelta dell'amministrazione è, a norma di legge, limitata a due opzioni: o svolgere una gara per il servizio (a cui Ferrara TUA può partecipare, ma col rischio di perdere), oppure svolgere una gara a doppio oggetto: per il servizio e per la selezione di un socio privato operativo a cui vendere non meno del 40% del capitale sociale. L'Amministrazione non ritiene di dover rischiare la prima opzione (che comporterebbe la liquidazione della società e dei

suoi 22 dipendenti qualora Ferrara TUA non dovesse aggiudicarsi la gara), pertanto procediamo con la seconda. **In delibera diamo conto dell'intenzione dell'amministrazione di procedere entro i termini di legge (31 marzo 2012) alla pubblicazione di un bando di gara ad evidenza pubblica per la cessione di una quota di minoranza del capitale sociale della società Ferrara TUA S.p.A.** L'Amministrazione – nelle persone soprattutto del Sindaco, dell'Assessore alle Partecipazioni e dell'Assessore alla Mobilità - è attualmente impegnata in un'attenta valutazione delle modalità di selezione di tale socio operativo e dei possibili riflessi sull'offerta di nuovi spazi di sosta per gli utenti nei prossimi anni.

Per quanto riguarda, infine, il **servizio cimiteriale (comprensivo di illuminazione votiva e polizia mortuaria)**, l'Amministrazione sceglie di dichiararlo attività strumentale dell'ente, per cui **non ritiene esserci le condizioni per una possibile gestione (totale o parziale) in capo a soggetti privati.** Le nostre motivazioni sono sostanzialmente quattro.

- 1) A causa della natura del servizio, inerente la sfera intima e personale dell'individuo (quale, appunto, la cura dei propri defunti), l'Amministrazione ritiene che vi siano limiti oggettivi all'innalzamento delle tariffe cimiteriali in misura tale da garantire un pieno equilibrio economico del servizio, che è una delle pre-condizioni per dichiararne la rilevanza economica e quindi il potenziale interesse alla gestione da parte di soggetti non pubblici.
- 2) La situazione di mercato comprende 38 cimiteri (oltre alla Certosa), che richiedono costi e oneri manutentivi non comprimibili dalla presenza di possibili operatori privati maggiormente efficienti rispetto al pubblico.
- 3) Il valore del servizio, pur superiore ai 900.000 euro di limite sotto il quale sarebbe automaticamente possibile l'affidamento in-house, è in ogni caso complessivamente modesto.
- 4) Il servizio di manutenzione e gestione cimiteriale è una vera e propria funzione istituzionale del Comune, in ossequio alla normativa sanitaria vigente. Risulterebbe quindi a nostro parere non del tutto appropriato da parte del Comune privarsi (in tutto o in parte) di una vera e propria funzione istituzionale ad esso assegnata dall'ordinamento vigente.

Per tutti questi motivi il Comune di Ferrara, sfruttando una possibilità concessa dalla normativa, sceglie di dichiarare il servizio cimiteriale quale attività strumentale dell'ente, sottraendola quindi alla disciplina dell'art. 4. La legge ci impone di comunicare questa nostra decisione all'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato la quale – in tutela della concorrenza PER il mercato – valuterà se e come la nostra decisione è conforme agli orientamenti di tutela della concorrenza. Rimane in oltre da dire che, in seguito a questa nostra decisione, il servizio cimiteriale di Amsefc verrà a tutti gli effetti considerato una parte della struttura comunale, con conseguente inclusione totale nel Patto di Stabilità.

Fin qui le nostre decisioni in merito a quello che l'art.4 ci impone di fare. Riassumendo, per quel che riguarda il verde e la DD procediamo con alienazione del 100% delle quote societarie, per la sosta automobilistica alieniamo una quota di minoranza, e per i servizi cimiteriali assumiamo la gestione diretta, in attesa del pronunciamento dell'AntiTrust.

Come annunciato in premessa, tuttavia, l'Amministrazione sfrutta quest'occasione per operare una complessiva riorganizzazione dell'assetto delle proprie partecipazioni. **In particolare, in questa**

delibera diamo conto delle intenzioni dell'Amministrazione in merito all'azienda speciale AFM e alla società Ferrara Arte. In entrambi i casi, si tratta di trasformazioni della ragione giuridica con contestuale risparmio sui costi degli organi amministrativi.

Per quanto riguarda l'AFM, l'Amministrazione intende procedere alla trasformazione da azienda speciale in società a responsabilità limitata, con contestuale ingresso nella compagine societaria della Holding Ferrara Servizi. Nel corso di quest'operazione, l'attuale consiglio di amministrazione (composto da 5 unità) verrà azzerato e sostituito da un amministratore unico. Le motivazioni di questa scelta sono essenzialmente di due tipi. La prima relativa alla governance pubblica, la seconda relativa ai benefici di sistema:

- 1) La Holding Ferrara Servizi nacque con un obiettivo preciso: essere un anello di congiunzione unitario, potente ed efficace tra il Comune di Ferrara ed il complesso delle sue aziende partecipate, la cui governance fino a quel momento era eccessivamente frammentata e forse autoreferenziale. Nacque, in altre parole, per garantire la piena, efficace e ferma mano del Comune su tutte le sue partecipazioni societarie. In quest'ottica, l'esclusione dell'AFM dalla compagine societaria della Holding era sempre stata un'anomalia, che ora andiamo a sanare. Dopo quest'operazione, infatti, non vi saranno più realtà societarie possedute in maggioranza dal Comune di Ferrara che non siano ricomprese nella Holding Ferrara Servizi.
- 2) L'ingresso nella Holding garantirà all'AFM l'accesso ad una serie di benefici di sistema, dai quali ne trarrà vantaggio sia l'azienda stessa che il complesso delle partecipazioni pubbliche del Comune di Ferrara. In particolare:
 - L'accesso al sistema di finanza infragruppo attivo nel gruppo Holding da quasi due anni, che consente una gestione unica della liquidità delle aziende con conseguente risparmio di costi operativi e maggiore efficienza nella gestione delle operazioni di liquidità ordinarie.
 - Il potenziamento del meccanismo di consolidato fiscale del gruppo Holding
 - L'accesso al sistema di controllo di gestione del gruppo Holding, con conseguente standardizzazione delle procedure e miglioramento dell'efficienza
 - Una gestione infragruppo del personale, nell'ambito del quale saranno possibili distacchi o comandi di personale del gruppo Holding in AFM e viceversa, al fine di ottimizzare la gestione delle risorse umane che sono e rimarranno la componente principale del successo aziendale delle nostre società partecipate.

Per quanto riguarda invece Ferrara Arte Spa, l'Amministrazione intende procedere alla trasformazione da società di capitali a fondazione di diritto privato senza scopo di lucro. Questo comporterà il venir meno dei compensi per gli organi amministrativi e di controllo. La motivazione è piuttosto semplice. La natura dell'attività di Ferrara Arte (organizzazione e gestione di attività espositive presso il Palazzo dei Diamanti) è tale per cui la finalità economica – qualora ci fosse, visto che tale servizio è strutturalmente in perdita in gran parte del mondo – è sicuramente subordinata alla finalità sociale, intesa come promozione culturale, e a finalità più complessive quali la garanzia di un flusso turistico in città, di cui beneficiano le attività imprenditoriali cittadine, in primis la ristorazione e il sistema ricettivo. Ragion per cui, basandoci anche su un recente pronunciamento del Consiglio di Stato (il n.5379 del 2011), sottraiamo Ferrara Arte dal novero

delle attività propriamente economiche e le attribuiamo uno status giuridico compatibile con la sua reale funzionalità sociale.

Dopo queste operazioni, alcune delle quali (penso ad esempio all'approvazione del nuovo statuto dell'AFM Srl) dovranno tornare in Consiglio Comunale, l'assetto della Holding Ferrara Servizi – lo strumento attraverso cui deteniamo le nostre partecipazioni – sarà sostanzialmente diviso in tre tipologie di partecipazioni societarie:

- 1) **Le società delle reti (Acosea Impianti)**
- 2) **Le quote di società di servizio pubblico (il 100% dell'Amsefc cimiteriale, la quota di maggioranza di Ferrara Tua, e circa il 2% di Hera S.p.A.)**
- 3) **Le società operanti in regime di libero mercato (AFM e Amsef)**

In questo modo, riteniamo, è fatta piena chiarezza nell'assetto delle nostre partecipazioni, che assumono un carattere estremamente lineare e pienamente intellegibile a chiunque voglia interrogarsi sulla quantità e qualità dell'intervento pubblico nell'economia locale.

Signore consigliere e signori consiglieri,

con questa delibera il Comune di Ferrara opera la più grande operazione di riassetto delle proprie partecipazioni avvenuta negli ultimi anni. **Si tratta di uno dei più bei esempi di lavoro di squadra a cui ho avuto l'onore di partecipare nell'ambito della mia esperienza amministrativa e politica.** A quest'operazione politica infatti, hanno lavorato alcuni tra le migliori competenze tecniche che quest'Amministrazione possiede, in un'opera di confronto, stimolo, discussione e crescita continua che ci ha impegnato in pratica negli ultimi due anni. Il ringraziamento mio e di tutta l'Amministrazione va quindi a **Giovanni Lenzerini**, attuale dirigente del settore Partecipazioni e fino ad un anno fa Direttore Generale di Holding Ferrara Servizi. A **Paolo Paramucchi**, presidente del Consiglio di Amministrazione di Holding, e ai due membri attuali **Massimo Buriani** e **Luca Tortora**. Ma vanno anche ringraziate le altre figure dell'Amministrazione che proprio in questi giorni stanno lavorando, per fare solo un esempio, al nuovo contratto di servizio per il verde, i nostri consulenti esterni e tutti coloro che quotidianamente – senza mai avere la ribalta mediatica – lavorano per istruire, preparare o attuare le decisioni dell'Amministrazione Comunale.

Alla fine dei conti, il perché di quest'operazione può essere riassunto in modo piuttosto breve. **La mettiamo in essere per ridisegnare e adeguare il profilo e la funzione delle nostre aziende al mutato contesto economico, istituzionale e soprattutto normativo. Il nostro intendimento non è sminuire il ruolo del pubblico nella gestione dei servizi pubblici locali (anche a fronte di una normativa nazionale che a volte sembra mirare soprattutto a questo), bensì nobilitare la funzione del pubblico come soggetto di controllo e regolatore, oltre a quella di gestore laddove ve ne siano le condizioni.**

Se ci pensiamo, questo passaggio – che è culturale, prima che politico e certamente prima che economico – sta impegnando il sistema pubblico del Paese da più di vent'anni: come passare da gestore a regolatore. Il più grande equivoco è stato far credere agli italiani che in questo passaggio il ruolo del pubblico fosse, appunto, diminuito. Che fosse più facile, e quindi meno importante, regolare e controllare, piuttosto che gestire in forma diretta. In realtà, e ce ne siamo

accorti a caro prezzo in questi ultimi vent'anni, è immensamente più difficile controllare e regolare, piuttosto che gestire. Tanto più se la gestione avviene in un contesto confuso, in cui gestore e regolatore sono, in pratica, la stessa cosa. In realtà, **il passaggio da gestore a regolatore non solo è obbligato a causa della strutturale diminuzione delle risorse pubbliche e alla parallela crescita esponenziale dei bisogni sociali.** Ma implica anche **un potenziamento del ruolo del sistema pubblico**, una sfida epocale che solo chi crede davvero nelle potenzialità (a volte inesprese, altre volte represses) della pubblica amministrazione può accettare, inseguire e raggiungere. Implica introiettare appieno che il governo delle società complesse non può fondarsi sulle ideologie che brandiscono i termini “pubblico” e “privato” come se fossero vessilli medioevali dietro a cui raggruppare armate di seguaci pronti allo scontro sull'Armageddon. Uno scontro che assume presto il contorno di dialogo tra sordi, perché troppo impegnati ad innalzare il proprio vessillo più in alto di quello dell'avversario, piuttosto che a deporre le armi (dialettiche) e trovare il mix adeguato per il governo di realtà sempre più complesse. Nella consapevolezza che semplicemente – come per primo ci insegnò Adam Smith, a torto ritenuto invece il padre del liberismo sfrenato – non può esistere pubblico senza privato, e non può esistere privato senza pubblico.

Solo se saremo in grado, a tutti i livelli, di interpretare questo passaggio culturale non come una semplice ritirata del pubblico, ma come la sua “nuova frontiera” nell'ambito di un mondo che non ha più nulla a che fare con quello di venti anni fa, allora riusciremo a ridisegnare un contesto economico e sociale in cui efficienza ed equità sovrintendano al governo delle nostre strutture economiche e, più in generale, dei nostri stessi assetti sociali.