

SERVIZI PRIVATI O PUBBLICHE VIRTU'?
Il dilemma 'pubblico-privato': la legge finanziaria e
il disegno di legge 'Lanzillotta' per il riordino dei servizi pubblici locali

Disegno di legge n. S 772 recante delega al governo per il riordino dei servizi pubblici locali.

Art. 1
(Finalità e ambito di applicazione)

1. La presente legge provvede al riordino della normativa nazionale che disciplina l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali, al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale di rilevanza economica in ambito locale, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed m), della Costituzione, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione.

2. Costituisce funzione fondamentale di comuni, province e città metropolitane individuare – per quanto non già stabilito dalla legge - le attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni degli appartenenti alla popolazione locale, in condizioni di generale accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza, ferma la competenza della regione quando si tratti di attività da svolgere unitariamente a dimensione regionale.

3. Le finalità pubbliche proprie delle attività di cui ai commi 1 e 2 sono perseguite, ove possibile, attraverso misure di regolazione, nel rispetto dei principi di concorrenza e di sussidiarietà orizzontale. Gli interventi pubblici regolativi pongono all'autonomia imprenditoriale e alla libertà di concorrenza delle imprese i soli limiti necessari al perseguimento degli interessi generali, nel rispetto del principio di proporzionalità.

4. Ove siano imposti alle imprese obblighi di servizio pubblico che impediscano la copertura integrale dei costi e l'utile d'impresa, devono essere previste le necessarie misure compensative.

Art. 2
(Delega per la riforma dei servizi pubblici locali)

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, il Governo, è delegato ad adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi in materia di servizi pubblici locali, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, anche, ove occorra, modificando l'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267:

a) prevedere che l'affidamento delle nuove gestioni ed il rinnovo delle gestioni in essere dei servizi pubblici locali di rilevanza economica debba avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica di scelta del gestore, nel rispetto della disciplina dell'Unione europea in materia di appalti pubblici e di servizi pubblici, fatta salva la proprietà pubblica delle reti e degli altri beni pubblici strumentali all'esercizio, nonché la gestione pubblica delle risorse e dei servizi idrici;

b) consentire eccezionalmente l'affidamento a società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento in house;

c) consentire eccezionalmente l'affidamento diretto a società a partecipazione mista pubblica e privata, ove ciò reso necessario da particolari situazioni di mercato, secondo modalità di selezione e di partecipazione dei soci pubblici e privati direttamente connesse alla gestione ed allo sviluppo degli specifici servizi pubblici locali oggetto dell'affidamento, ferma restando la scelta dei soci privati mediante procedure competitive e la previsione di norme e clausole volte ad assicurare un efficace controllo pubblico della gestione del servizio e ad evitare possibili conflitti di interesse;

d) prevedere che l'ente locale debba adeguatamente motivare le ragioni che, alla stregua di una valutazione ponderata, impongono di ricorrere alle modalità di affidamento di cui alle lettere b) e c), anziché alla modalità di cui alla lettera a), e che debba adottare e pubblicare secondo modalità idonee il programma volto al superamento, entro un arco temporale definito, della situazione che osta al ricorso a procedure ad evidenza pubblica, comunicando periodicamente i risultati raggiunti a tale fine. In particolare, prescrivere che per giungere alla constatazione della necessità di gestione diretta sia adottata una previa analisi di mercato, soggetta a verifica da parte delle Autorità nazionali di regolazione dei servizi di pubblica utilità competenti per settore, ovvero, ove non costituite, dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ove si dimostri l'inadeguatezza dell'offerta privata. Le società di capitali cui sia attribuita la gestione ai sensi della lett. b) non possono svolgere, né in via diretta, né partecipando a gare, servizi o attività per altri enti pubblici o privati.

e) escludere la possibilità di acquisire la gestione di servizi diversi o in ambiti territoriali diversi da quello di appartenenza, per i soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nonché per le imprese partecipate da enti locali, affidatarie della gestione di servizi pubblici locali, qualora usufruiscano di forme di finanziamento pubblico diretto o indiretto, fatta eccezione per il ristoro degli oneri connessi all'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico derivanti dalla gestione di servizi affidati secondo procedure ad evidenza pubblica, ove evidenziati da sistemi certificati di separazione contabile e gestionale;

f) individuare le modalità atte a favorire la massima razionalizzazione ed economicità dei servizi pubblici locali, purché in conformità alla disciplina adottata ai sensi del presente articolo, anche mediante la gestione integrata di servizi diversi e l'estensione territoriale della gestione del medesimo servizio;

g) armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando in modo univoco le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica ed apportando le necessarie modifiche alla vigente normativa di settore in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua, fermo restando quanto previsto dalla lettera a);

h) disciplinare la fase transitoria, ai fini del progressivo allineamento delle gestioni in essere alla normativa adottata ai sensi delle lettere precedenti, prevedendo, se necessario, tempi e modi diversi per la progressiva applicazione della normativa così risultante a ciascun settore;

i) prevedere che gli affidamenti diretti in essere debbano cessare alla scadenza, con esclusione di ogni proroga o rinnovo;

l) consentire ai soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali di concorrere, fino al 31 dicembre 2011, all'affidamento, mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica, dello specifico servizio già affidato;

m) limitare, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale e di razionalità economica del denegato ricorso al mercato i casi di gestione in regime d'esclusiva dei servizi pubblici locali, liberalizzando le altre attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con le garanzie di universalità ed accessibilità del servizio pubblico locale affidato ai sensi delle lettere precedenti;

2. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi.

Art. 3

(Delega per l'adozione di misure finalizzate alla tutela degli utenti dei servizi pubblici locali)

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, il Governo è delegato ad adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi in materia di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che ogni soggetto gestore di servizio pubblico locale debba tempestivamente pubblicizzare mediante mezzi idonei, a pena di revoca dell'affidamento, una carta dei servizi resi all'utenza, adottata in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, che indichi anche le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per porre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie, nonché i livelli minimi garantiti per ciascun servizio e le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza;

b) prevedere che il permanere dell'affidamento sia condizionato al positivo riscontro degli utenti, che dovrà essere periodicamente verificato mediante l'esame dei reclami e mediante indagini e sondaggi di mercato, anche a campione, effettuati a cura e spese del gestore secondo modalità prefissate idonee a garantirne l'obiettività;

c) prevedere forme di vigilanza, anche delle autorità nazionali di regolazione, sull'adozione, sull'idoneità e sul rispetto della carta dei servizi e sull'effettuazione dei sondaggi e delle indagini di mercato, adottando tutte le misure idonee a garantire il rispetto della normativa emanata ai sensi delle lettere precedenti;

d) armonizzare la nuova normativa con la disciplina vigente in materia di tutela dei consumatori e con quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, in modo da aumentare, senza in alcun caso ridurre, il previgente livello di tutela degli utenti in materia di accessibilità, sicurezza, continuità, qualità e trasparenza di condizioni del servizio.

e) rafforzare i poteri di vigilanza delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità competenti per settore, al fine di garantire la promozione e la tutela della concorrenza e i diritti dei consumatori e degli utenti.

2. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi.

* * *

RELAZIONE

Alla fine degli anni 90 era stato finalmente avviato un processo di riforma dei servizi pubblici locali, volto ad accrescere l'efficacia dei servizi nel soddisfare i bisogni dei cittadini e ad aumentarne l'efficienza, così da ridurre i costi per le comunità locali. I passaggi fondamentali, che si inserivano in un più generale processo di riforma della regolazione nei settori dei servizi di pubblica utilità, erano costituiti dalle riforme del trasporto pubblico locale, del settore elettrico e del gas naturale, nonché dall'introduzione di incentivi per le trasformazioni delle aziende speciali in S.p.A., puntando a sviluppare la distinzione di ruoli tra ente locale, che programma e regola il servizio, e azienda, che lo deve gestire su base imprenditoriale, aprendo a forme di concorrenza "nel" mercato e "per" il mercato (affidamento a gara).

Il processo così avviato deve ora essere sviluppato con una legge di delega sui servizi pubblici locali che, in attuazione del nuovo dettato costituzionale che attribuisce allo Stato il compito di promuovere la concorrenza, estenda a tutti i settori dei servizi pubblici locali l'approccio riformatore e costruisca una cornice d'insieme coerente per le sperimentazioni da parte degli enti locali di nuove forme di gestione dei servizi più vicine ai cittadini e per le iniziative imprenditoriali delle migliori aziende di servizio.

L'esigenza di un nuovo approccio riformatore è accentuata dall'involuzione del processo di riforma registrata negli ultimi anni. Nella scorsa legislatura, infatti, la maggioranza di centrodestra, mediante il nuovo articolo 113 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, ha operato un vero e proprio ritorno al passato, lasciando solamente come opzionale l'affidamento a gara del servizio. La predetta disposizione consente sia l'affidamento diretto a società a capitale misto pubblico-privato nella quale il socio privato viene scelto attraverso gara, sia l'affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico controllata dall'ente locale proprietario, secondo il modello di gestione cosiddetto "in house". Il risultato è la cristallizzazione della situazione esistente e la sostanziale garanzia delle posizioni di monopolio: ai gestori pubblici si offre la possibilità di mantenere l'affidamento diretto protetto, al prezzo di rinunciare a crescere come realtà imprenditoriali che si misurano a tutto campo; alle imprese private si offre la possibilità di entrare in una società mista cui si è assicurata una posizione di monopolio tramite affidamento diretto, in cambio della rinuncia a veder aprire i mercati. Resta inoltre un quadro complessivo incoerente, rispetto alla precedente disciplina. Infine, le scadenze originariamente previste dal periodo transitorio per i diversi servizi pubblici locali sono state, recentemente, più volte prorogate, talvolta in modo confuso, con un generale slittamento in avanti nel tempo di ogni prospettiva di confronto concorrenziale.

Le conseguenze di questa situazione sono gravi per i cittadini, per gli enti locali, per le imprese e, complessivamente, per il sistema economico italiano. I cittadini vedono svanire la speranza di godere di servizi di migliore qualità e con costi più bassi che consentano di ridurre le tariffe e/o i contributi alle aziende (e quindi l'assorbimento di risorse dai bilanci comunali). Gli enti locali non possono usufruire dei vantaggi di un mercato aperto nella scelta del gestore cui affidare il servizio. Le imprese restano chiuse nei loro confini municipalistici senza possibilità di crescita industriale. Il sistema economico italiano subisce le conseguenze delle irrisolte carenze infrastrutturali, nonché della scarsa qualità e dei prezzi più alti di servizi che costituiscono importanti input produttivi per le imprese esposte alla concorrenza internazionale.

Nel mondo delle aziende locali vi sono, viceversa, energie imprenditoriali e lavorative, nonché capacità innovative che devono essere liberate, affinché possano realizzare un salto di qualità nella fornitura di servizi ai cittadini e nel sostegno alla competitività del sistema economico italiano. Al tempo stesso il sistema delle autonomie locali deve poter disporre di strumenti di programmazione e regolazione forti che consentano un governo effettivo del territorio, indirizzando la rete dei servizi a soddisfare le esigenze di crescita economica e civile delle comunità amministrate.

Si tratta di andare oltre gli assetti definiti nella passata legislatura, per superare le strozzature e le incoerenze dovute all'inerzia ed ai recenti orientamenti controriformatori e per fornire un quadro di certezza normativa che consenta agli organi di governo locale di curare lo sviluppo del proprio territorio e valorizzi le capacità delle imprese pubbliche e private che operano nel campo dei servizi locali. La linea deve essere quella di una regolazione forte dei mercati da parte delle autorità pubbliche, che dia spazio al confronto concorrenziale e crei occasioni di sviluppo per le imprese che vogliono crescere e innovare.

La premessa di un rilancio e uno sviluppo del processo riformatore sta nella inequivocabile affermazione che la proprietà delle reti e degli impianti di servizio pubblico locale deve essere mantenuta in capo agli enti locali. E' questo un presupposto essenziale per due motivi principali: prima di tutto, perché la proprietà di reti e impianti garantisce all'ente locale la possibilità di programmare lo sviluppo delle reti stesse e quindi di governare il territorio di riferimento; in secondo luogo, in quanto la proprietà pubblica è essenziale affinché la concorrenza "per" il mercato possa svilupparsi correttamente - cioè senza artificiali "barriere all'entrata" - tra imprese che si candidano a gestire la rete e a realizzare programmi di investimento coerenti con gli indirizzi stabiliti dall'ente locale. Al termine del periodo di affidamento, reti e impianti tornano nella disponibilità dell'ente locale che può così procedere al nuovo affidamento.

Venendo ora alle forme della regolazione, occorre prendere spunto dalla distinzione, contenuta nel Libro verde sui servizi di interesse generale, fra i "servizi di rilevanza economica" e quelli "privi di rilevanza economica". L'attribuzione all'una e all'altra area di una attività mostra un carattere dinamico ed è connessa all'evoluzione culturale, economica e tecnologica. I servizi di interesse economico generale esercitati in ambito locale o che costituiscono segmenti di dimensione locale di attività organizzata a livello nazionale (come nel caso della gestione delle reti di distribuzione locale nel settore dell'energia e del trasporto pubblico) hanno sempre più assunto rilevanza economica, rendendo ineludibile l'esigenza di ricorrere al principio di concorrenza, ai fini dello sviluppo dei servizi mediante il confronto competitivo fra gli operatori. In questo contesto legislativo, complesso e privo di organicità, il disegno di legge in esame vuole promuovere, mediante la delega al governo, il complessivo riordino della disciplina dei servizi pubblici locali, anche, ove occorra, mediante interventi sul t.u. enti locali.

Si chiarisce inoltre che i servizi pubblici locali sono una parte essenziale delle funzioni fondamentali dei comuni, e che essi sono connotati dal principio di atipicità e devono rispondere a criteri di proporzionalità, adeguatezza e commisurazione dei costi alle funzioni, secondo le note indicazioni dei documenti comunitari in materia di appalti e concessioni e di partenariato pubblico privato.

L'architrave della nuova disciplina è costituita dal generale ricorso a procedure competitive ad evidenza pubblica di scelta del gestore, per l'affidamento delle nuove gestioni e per il rinnovo delle gestioni in essere dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ad eccezione del servizio idrico, nel rispetto della disciplina dell'Unione europea in materia di appalti pubblici e di pubblici servizi.

Il ricorso a forme diverse di affidamento dei servizi pubblici locali resta, quindi, consentito solo eccezionalmente, laddove il ricorso a tali soluzioni sia motivatamente imposto da particolari situazioni di mercato. In tali casi, peraltro, l'ente locale dovrà anche adottare e pubblicare secondo modalità idonee il programma volto al superamento, entro un arco temporale definito, della medesima situazione di mercato.

Su tali scelte si prevedono controlli delle autorità poste a tutela della concorrenza. In particolare, l'eccezionale possibilità di affidamento diretto in house viene limitata alle sole società pubbliche partecipate dall'ente locale in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento comunitario.

Anche l'eccezionale possibilità di affidamento a "società miste", partecipate dall'ente locale, viene circondata da garanzie, circa la stretta inerenza delle modalità di selezione e di partecipazione dei soci pubblici e privati agli specifici servizi pubblici locali oggetto dell'affidamento, ferma restando la scelta dei soci privati mediante procedure competitive. Dovranno, inoltre, essere previste norme e clausole volte ad assicurare un efficace controllo pubblico della gestione del servizio e ad evitare possibili situazioni di conflitto di interessi. La possibilità di acquisire la gestione di servizi diversi o in ambiti territoriali diversi da quelli di appartenenza viene esclusa per i soggetti già affidatari in via diretta di servizi pubblici locali, nonché per le imprese partecipate da enti locali, che usufruiscano di finanziamenti pubblici diretti o indiretti, salvo che si tratti del ristoro degli oneri di servizio relativi ad affidamenti effettuati mediante gara, sempreché l'impresa disponga di un sistema certificato di separazione contabile e gestionale.

Il riordino dei servizi dovrà altresì puntare a favorire la massima razionalizzazione ed economicità, anche mediante la gestione integrata di servizi diversi e l'estensione territoriale della gestione del medesimo servizio.

Il presente intervento normativo ha l'ambizione di introdurre una disciplina unitaria per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali, che dovrà quindi essere armonizzata con le discipline di settore previste per ciascun servizio pubblico locale, anche mediante l'univoca indicazione delle norme applicabili in via generale a tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica e delle norme di settore, ferme restando la proprietà pubblica delle reti e degli altri beni pubblici e strumentali, nonché la gestione pubblica del servizio idrico.

Molta cura dovrà essere dedicata alla disciplina transitoria mediante il progressivo allineamento delle diverse gestioni in essere alla nuova normativa. In particolare si prevede che le gestioni dirette ormai in essere proseguano fino alla naturale scadenza, senza poter essere però prorogate o rinnovate. Naturalmente, il soggetto affidatario diretto potrà concorrere, così come ogni altro operatore, alla gara volta ad affidare il medesimo servizio mediante sistema di scelta competitiva. Tale possibilità scadrà, peraltro, al termine di un congruo periodo transitorio, che viene fissato al 31 dicembre 2011. Sarà quindi cura dell'affidatario diretto sollecitare il comune ad indire la procedura concorsuale entro il predetto termine.

Infine, si prevede di limitare i casi di gestione del servizio pubblico locale in regime di esclusiva, alla stregua di un criterio di proporzionalità e sussidiarietà orizzontale, dovendo l'ente locale motivare la razionalità economica del denegato accesso al mercato. Ciò dovrà comportare la liberalizzazione delle attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con lo svolgimento del servizio pubblico locale, che a propria volta dovrà continuare ad essere connotato dalle garanzie di universalità ed accessibilità.

Il disegno di legge delega, altresì, il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali.

Si prevede, al riguardo, che ogni gestore debba adottare una carta dei servizi concordata con le associazioni dei consumatori e delle imprese interessate all'utenza del servizio, che indichi anche le modalità d'accesso alle informazioni garantite, le modalità per porre reclamo, le modalità per adire le vie conciliative e giudiziarie, nonché i livelli minimi garantiti per ciascun servizio e le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza.

Il permanere dell'affidamento del servizio sarà quindi condizionato all'adozione ed al rispetto della carta, nonché al positivo riscontro degli utenti, che dovrà risultare dall'esame dei reclami e dall'effettuazione di sondaggi di mercato, connotati da garanzie di obbiettività, sotto la vigilanza dell'ente locale e delle autorità nazionali di regolazione.

Relazione tecnico-finanziaria

Dal presente provvedimento non derivano nuovi oneri o minori entrate a carico della finanza pubblica, essendo previste misure che non comportano nuove o maggiori attività amministrative, né richiedono l'istituzione di nuovi organi o competenze, e non essendo previsti né incentivi di alcun tipo, né misure fiscali.

In particolare, i compiti di gestione delle procedure di affidamento dei servizi locali e di vigilanza sul rispetto delle norme di tutela degli utenti, già rientrano nelle ordinarie competenze degli uffici pubblici competenti, che vi faranno, quindi, fronte con le ordinarie dotazioni organiche, strumentali e finanziarie.

Gli ulteriori previsti compiti di verifica del grado di soddisfacimento degli utenti sono espressamente posti dalla norma a carico del gestore, che vi dovrà quindi far fronte nell'ambito della propria organizzazione imprenditoriale e delle proprie strategie d'impresa, senza poter pertanto "ricaricare" le spese sul contratto di servizio stipulato con l'ente locale.

Al contrario, il previsto ricorso a procedure competitive di scelta della migliore offerta, unitamente alla prevista apertura alla libera concorrenza di fasce di mercato, potrà ragionevolmente determinare non solo una maggiore soddisfazione dei cittadini utenti, ma anche una più razionale gestione del servizio, alleviando i relativi oneri pubblici, nonché un aumento del fatturato del settore, con maggiori introiti anche per le finanze pubbliche.