

Il mondo degli  
Enti Locali

*La riforma nelle gestioni e nell'ordinamento dei servizi pubblici locali*

## Addio vecchie “municipalizzate”, senza rimpianti

*La gestione dei servizi pubblici: i dati numerici e qualitativi*

**N**egli ultimi tempi alle società pubbliche locali (le vecchie “municipalizzate”) è dedicata una particolare attenzione anche al di fuori del mondo delle Autonomie<sup>1</sup>. Quello delle utilities locali costituisce un'area di notevole rilievo per l'economia e per la società italiana: secondo i dati diffusi da CONFSESVIZI il comparto rappresenta un valore della produzione pari a circa 42 miliardi di Euro con 171.000 addetti. Soprattutto va considerata la capillare diffusione delle aziende erogatrici che servono più del 90% delle famiglie nel settore idrico e di raccolta dei rifiuti e trasportano circa 15 milioni di passeggeri al giorno sui propri autobus urbani e suburbani, e sono attive anche in settori relativamente nuovi come il teleriscaldamento e la cogenerazione, la telecomunicazione (fibra ottica) il relining (risanamenti non distruttivi). Nella provincia di Brescia sono presenti grandi società come A2A succeduta all'ASM ed attiva sin dall'inizio dello scorso secolo, COGEME di Rovato (ora LINEA GROUP), GARDA UNO, nonché numerose società mi-

di Giosuè Nicoletti



Giosuè Nicoletti

nori a partecipazione comunale che gestiscono servizi pubblici o servizi di interesse generale (si veda il mio precedente articolo su questa Rivista n°2/2004).

Ma oltre al dato numerico, dal quale si desume l'importanza del settore, appaiono rilevanti i giudizi non sempre positivi sulle gestioni, anche se talvolta i servizi pubblici locali vengono associati nelle critiche a quelli a livello nazionale (Alitalia; Ferrovie dello Stato) o ai servizi non economici prestati da enti pubblici nel settore della sanità o della scuola<sup>2</sup>.

Di recente l'attenzione critica si è rivolta particolarmente ai servizi locali gestiti a mezzo di società di capitali e non solo dai difensori del mercato e della imprenditoria privata, ma anche da Autorità di controllo e dalla Corte dei Conti<sup>3</sup>.

Non si possono negare situazioni patologiche come quelle denunciate, ma le generalizzazioni sono sempre da evitare. Numerose sono le società pubbliche locali che rendono servizi eccellenti alla popolazione e, nel contempo, garantiscono

*1. I dati principali relativi alle società pubbliche locali sono contenuti in due indagini: una della Fondazione CIVICUM MEDIOBANCA e l'altra da UNIONCAMERE, rinvenibili nei relativi siti internet; commenti ed altre interessanti considerazioni si possono leggere sul n° 7/08 della Rivista AZIENDITALIA IPSOA nell'articolo a firma di Francesco Staderini.*

*2. Si veda tra i molti: in [www.sussidiario.net](http://www.sussidiario.net) del 24 luglio 2008 l'articolo di A. Giuricin: Servizi pubblici locali: I vantaggi ai cittadini arriveranno con qualche passo in più, nel quale si legge Alitalia corre verso il baratro. Trenitalia viaggia con perdite di milioni di euro e Tirrenia naviga grazie a sussidi... Nel settore dei servizi pubblici locali le inefficienze sono ingenti in quanto è nell'interesse degli enti locali mantenere un controllo politico ed economico di questi servizi piuttosto che orientarli all'efficienza.*

*3. Si vedano le diverse segnalazioni dell'Autorità Vigilanza e Mercato tra cui la numero AS457 relativa al decreto legge 112.*

no alle amministrazioni comunali proprietarie dividendi di notevole importanza<sup>4</sup>. D'altronde nell'ultima Finanziaria si è introdotto l'obbligo di "dismettere" le società a partecipazione pubblica non strettamente indispensabili ed, in primis, quelle con risultati economici negativi.

Il legislatore è più volte intervenuto anche per contenere i costi delle società pubbliche: ricordo la norma che riduce il numero dei componenti i consigli di amministrazione e quella che parametrizza i loro compensi a quelli del Sindaco.

### *Le iniziative per la riforma legislativa dell'ordinamento dei servizi pubblici locali*

Come ben conoscono gli operatori del settore, gli interventi legislativi negli anni decorsi sono stati per lo più episodici, parziali e disorganici<sup>5</sup>. Con la nuova legislatura sono ripartite le iniziative di riforma. L'on. Lanzillotta ha ripresentato il 9 maggio 2008 il ddl decaduto per fine legislatura che portava il suo nome. Il Governo attuale è intervenuto per disciplinare la materia prima con una proposta di emendamento presentata in sede di conversione del decreto legge 112 del 25 giugno 2008 contenente *disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria* attraverso l'inserimento (articolo 23 bis) di alcune norme che riguardano il riordino della normativa dei servizi a rilevanza economica.

Ricordo che le norme vigenti prevedono che l'erogazione del servizio (pubblico) può essere affidata:

- a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;
- b) a società a capitale misto pubblico privato, nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedura ad evidenza pubblica;
- c) a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano<sup>6</sup>.

### *I punti principali della riforma: modalità ordinaria e modalità derogatorie di affidamento delle gestioni*

- La normativa generale prevarrà su tutte le discipline settoriali con essa incompatibili; quindi le nuove norme dovranno essere applicate anche per il settore del ciclo idrico integrato, del gas, del trasporto pubblico locale e dei rifiuti e dell'energia elettrica.
- Nel provvedimento si prevede come forma "**ordinaria**", il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali a imprenditori o società in qualunque forma costituite mediante **procedure competitive ad evidenza pubblica**, nel rispetto dei principi del Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici.

- In deroga alle modalità di affidamento ordinario, quando sussistano situazioni eccezionali a causa di peculiari caratteristiche economiche sociali ed ambientali che non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria. (società "in house" e società miste)<sup>7</sup>.

Attesa la statuita eccezionalità delle forme di affidamento "derogatorie" (che, come appena detto, dovrebbero essere "gestione in house" e "società mista") sono previste rigorose norme procedurali come: analisi di mercato; pubblicità; relazione preventiva contenente gli esiti della verifica all'Autorità per la concorrenza ed il mercato.

Per le società miste (pubblico-private) nel regolamento governativo si dovrà stabilire il principio della gara

4. Si veda l'indagine CIVICUM MEDIOBANCA sopra segnalata.

5. Si veda in proposito A. Vigneri: *SERVIZI ED INTERVENTI PUBBLICI LOCALI* - Maggioli editore; in particolare pagg. 173 e seguenti.

6. denominate correntemente società "in house" oppure "in house providing" ma secondo una più puntuale indicazione desunta dalla Unione europea dovrebbero definirsi "quasi in house" considerato che le gestioni "in house" sono quelle che secondo la legislazione italiana sono dette "in economia".

7. Ricordo che i requisiti per le società "in house" sono i seguenti:

- a) capitale interamente pubblico;
- b) esercizio della parte più importante dell'attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano;
- c) controllo analogo a quello esercitato dall'ente locale sui propri servizi.



unica evitando quindi la doppia gara (una per la scelta del socio e la seconda per l'affidamento del servizio).

- Di particolare interesse è la disposizione del comma 5: *“Fermo restando la proprietà pubblica delle reti, la loro gestione può essere affidata a soggetti privati”*. Sulla norma si sono già aperte vivaci discussioni: letteralmente si dovrebbe interpretare che tutte le reti dovranno essere di proprietà pubblica e che le gare dovranno riguardare solo la loro gestione. La scelta è senza dubbio giustificata per le reti idriche che sono per legge demaniali; diverrebbe invece problematica una sua estensione alle reti gas che sono nella quasi totalità di proprietà dei soggetti gestori<sup>8</sup>.

- Parimenti innovativa è la disposizione del 7° comma riguardante i bacini di gara che dovranno essere definiti dalle Regioni e dagli enti locali, nel rispetto delle normative settoriali, per i diversi servizi allo scopo di:

- consentire lo sfruttamento di economie di scala
- favorire maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi
- consentire l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro dei servizi più redditizi.
- garantire il raggiungimento della dimensione minima efficiente a livello di impianto per più soggetti gestori.
- garantire la copertura degli obblighi di servizio universale.
- Il comma 8 stabilisce la scadenza

massima al 31.12.2010 per le concessioni (e si deve intendere anche gli affidamenti) relativi al servizio idrico integrato rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica, escludendo dalla cessazione le gestioni cosiddette in house e quelle affidate alle società miste il cui socio è stato scelto con gara.

- Il comma 9 contiene una norma fondamentale relativa al “blocco” operativo delle attività dei soggetti titolari della gestione dei pubblici servizi non affidati mediante procedure ordinarie (competitive) i quali:
  - non possono acquisire ulteriori servizi;
  - non possono acquisire servizi in ambiti territoriali diversi (cosiddetti extramoenia);
  - non possono svolgere servizi o attività per gli altri enti pubblici o privati (si deve intendere diversi dai soci);
  - non possono partecipare a gare;
  - comunque tutte le gestioni vengono in scadenza al 31.12.2010 termine entro il quale devono essere affidati a seguito di procedure competitive ad evidenza pubblica;
  - i divieti colpiscono anche le società controllanti o altre società che siano da esse controllate o partecipate (e cioè tutto il “Gruppo” nel senso più esteso).

La norma non riguarda le società quotate in mercati regolamentati (quindi non solo in Borsa).

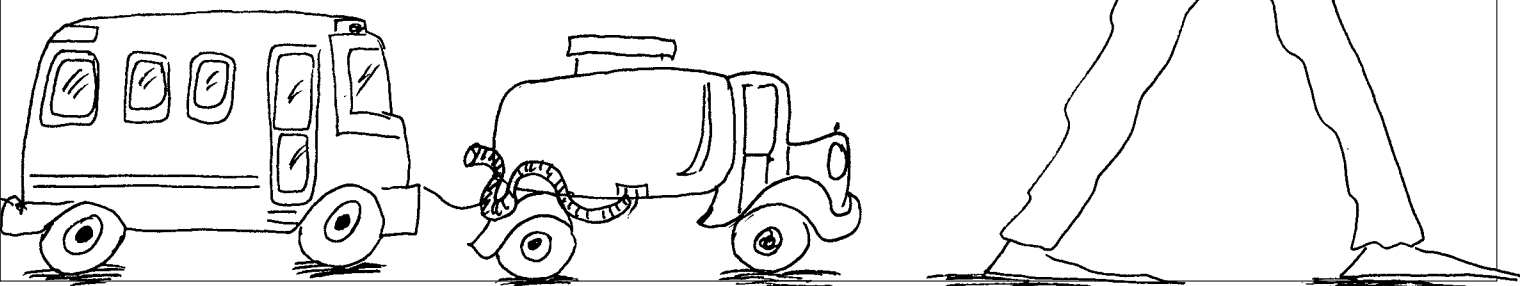
#### **Il rinvio al Regolamento governativo**

L'articolo 23 bis in esame è composto da nove commi; il decimo contiene una delega al Governo ad emanare,

entro centoottanta giorni dalla entrata in vigore della Legge, uno o più regolamenti (termine senza dubbio da considerare ottimistico, comunque ritenuto non perentorio). Le materie delegate sono numerose (undici) anche se non tutte dello stesso peso o complessità e precisamente:

A1) assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali (qualunque sia la forma di gestione) al patto di stabilità interno previsto per le pubbliche amministrazioni;

8. Si veda l'articolo di L. Serafini sul quotidiano il Sole 24 ORE del giorno 20 Luglio dal significativo titolo PUBBLICIZZARE I TUBI COSTERA' 16 MILIARDI. La valutazione è del Presidente dell'ANIGAS Bruno Tami il quale rileva che le reti di distribuzione del gas nella maggior parte dei casi sono state costruite con finanziamenti privati. Inoltre, sempre a giudizio del Presidente Tami, il gestore che non possiede le reti sarebbe disincentivato negli investimenti di sviluppo e di sicurezza. Nelle “schede parlamentari” di commento all'articolo 23 bis si richiama la utilità di una valutazione del Governo in ordine agli effetti finanziari della norma in conseguenza dell'eventuale obbligo degli enti locali di corrispondere un indennizzo ai gestori uscenti.



- A2) osservanza da parte delle società in house e delle società miste alle procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e per l'assunzione del personale;
- B) possibilità di svolgere in forma associata funzioni relative alla gestione dei servizi da parte dei comuni con un limitato numero (non precisato) di residenti. Un successivo provvedimento (legge sulla "competitività") ha stabilito che *i comuni con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti svolgono le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata in modo che la popolazione complessiva dei comuni associati sia almeno pari a 20.000 abitanti.*
- C) stabilire netta distinzione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione e conseguente revisione delle norme sulle incompatibilità;
- D) armonizzare la disciplina di settore con quella generale;
- E) disciplinare la cessazione dei servizi affidati senza gara prevedendo tempi differenziati anche per evitare l'ingorgo delle gare;
- F) regolamentare - limitandoli - i casi di gestione in regime di esclusiva dei servizi pubblici locali, liberalizzando le altre prestazioni di interesse generale in ambito locale. Ricordo che, da alcuni anni, l'attività di vendita di energia elettrica e gas sono libere (nel senso di essere soggette a semplice autorizzazione ministeriale) mentre rimangono concesse in esclusiva le attività di distribuzione (gestione delle reti). Occorre segnalare la rilevante attenzione dei media su questo punto; infatti non si ritiene soddisfacente il ricorso generalizzato alle gare (che realizzano quella che viene definita

normalmente "concorrenza" per il mercato) mantenendo l'esclusiva sia pure per un tempo limitato. Si ritiene, infatti, che la vera tutela del consumatore si realizzi con la liberalizzazione (concorrenza nel mercato) e cioè con più operatori nella stessa area territoriale;

- G) prevedere nella disciplina degli affidamenti l'armonizzazione tra ammortamento degli investimenti e durata degli affidamenti "strettamente proporzionale e mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti"; disciplinare, in caso di subentro, la cessione dei beni di proprietà del precedente gestore necessari per la prosecuzione del servizio;
- H) prevedere adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale anche con riguardo agli utenti dei servizi (la cosiddetta class action); la richiamata legge sulla "competitività" ha confermata questa norma precisandone le procedure;
- I) individuare espressamente le norme abrogate.

Come già accennato, il provvedimento in esame ha già sollevato commenti, critiche sia nel mondo politico - amministrativo che nell'area confindustriale. Si denuncia da taluni lo scarso coraggio (riforma a metà) nell'affrontare la liberalizzazione del comparto; da altri si lamenta l'eccessiva limitazione delle gestioni "in house". Un giudizio definitivo, comunque, non potrà essere espresso che a seguito del varo del regolamento (o dei regolamenti). Per ora ritengo di dover segnalare una caratteristica di questa riforma che è composta più di "principi" che di norme: ne ho individuato diciotto, ma forse ne manca uno: quello stabilito dalla Corte europea in una recente decisione: *il principio della certezza del diritto esige, segnata-*

*mente, che le norme giuridiche siano chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, in particolare qualora esse possano comportare conseguenze sfavorevoli in capo ai singoli e alle imprese.*

Le norme che sto commentando certamente non brillano per chiarezza.

### ***I problemi aperti***

Conclusivamente ci si può domandare: potrà la riforma avviata non dico risolvere ma contribuire al miglioramento del settore superando le criticità che ho segnalato all'inizio? Al riguardo alcuni temi meritano un approfondimento:

- 1) Ha ancora significato la presenza pubblica locale nel settore dei servizi di interesse generale?
- 2) Per tutti i servizi o solo per alcuni?
- 3) E' opportuno che la proprietà degli impianti e delle reti spetti al Comune?
- 4) Le forme di gestione diretta cosiddetta "in house" vanno mantenute o tutti i servizi vanno a gara compresi quelli idrici? e magari anche quelli "sociali"?
- 5) E' vero che il privato può gestire meglio a minori costi (con minori tariffe) e che il ruolo preferibile per il Comune sia solo quello di "regolatore"?
- 6) Sono da accogliere le indicazioni della UE relative al "partenariato pubblico-privato" come forma preferenziale per la gestione dei servizi di interesse generale?
- 7) La politica tariffaria deve tener conto esclusivamente dei costi dell'impresa o sono ammissibili tariffe cosiddette "sociali"?
- 8) E' vero che "liberalizzando" ed introducendo la concorrenza, gli utenti ottengono vantaggi?
- 9) E' vero che esistono in ogni situazione le cosiddette "economie di scala"; per tutti i servizi e per tutte le fasi?

Giosuè Nicoletti  
Dottore Commercialista