

## **I SERVIZI PUBBLICI LOCALI: IN ATTESA DI UNA VERA RIFORMA**

*Fabio Pammolli e N. C. Salerno (CERM - Roma)*

---

Dopo l'annuncio di un suo possibile inserimento in Finanziaria-2008, la riforma dei servizi pubblici locali (cosiddetto decreto "Lanzillotta") è rimandata. Una decisione che da un lato appare positiva, per evitare che formalmente appaia che una riforma è stata fatta nonostante i forti limiti dell'intervento proposto; ma che dall'altro lascia aperte evoluzioni future molto incerte, persino di tipo involutivo.

Il disegno originario del decreto "Lanzillotta" mirava a fare dell'asta la modalità generale di selezione del miglior gestore - fosse esso persona giuridica privata o pubblica, senza pregiudiziale alcuna - relegando gli affidamenti diretti a situazioni straordinarie di cui dar conto alle Autorità nazionali di regolazione e per le quali prevedere un programma di superamento. Veniva del tutto esclusa la possibilità delle gestioni in economia, tramite risorse interne agli Enti Locali o aziende speciali<sup>1</sup>.

Il testo proposto per la Finanziaria-2008, dopo aver riconfermato questo impianto, ha aggiunto deroghe che *de facto* lo depotenziavano:

- ribadiva la possibilità di affidi diretti a società a capitale interamente pubblico sulle quali l'Ente Locale ha un "controllo analogo" a quello esercitabile sui propri uffici, previa dimostrazione della necessità/convenienza di evitare il ricorso all'asta;
- ma soprattutto voleva aggiungere, a discrezione dell'Ente Locale e senza prova di necessità/convenienza, la possibilità di gestioni in economia, o direttamente tramite risorse interne all'Ente Locale o anche tramite aziende speciali assoggettate alla disciplina del diritto pubblico applicabile allo stesso Ente Locale (vere e proprie articolazioni dell'Ente Locale, pur se dotate di personalità giuridica distinta<sup>2</sup>).

Se la riforma fosse stata inclusa in Finanzia-2008, avrebbe fatto compiere un passo indietro alla normativa, "resuscitando" la gestione in economia e soprattutto le aziende speciali, modalità superate dai perfezionamenti del "Testo Unico degli Enti Locali" intervenuti tra il 2000 e il 2006.

---

<sup>1</sup> Per una ricostruzione storica, cfr. "Le modifiche al Ddl 'Lanzillotta' - il difficile percorso verso il riassetto dei servizi pubblici locali", Editoriale n. 9/2007.

<sup>2</sup> Cfr. l'articolo 114 del "Testo Unico degli Enti Locali" (Decreto Legislativo n. 267 dell'8 Agosto 2000). Ad oggi, il ricorso all'azienda speciale è possibile solo per la gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica. Inoltre, non è possibile neppure la gestione in economia attraverso risorse interne all'Ente Locale. Queste due scelte sono il risultato del processo di riforma avviato con la prima versione del "Testo Unico degli Enti Locali" e proceduto con la Legge n. 448 del 2001, il Decreto Legge n. 50 del 2003, il Decreto Legge n. 80 del 2004, il Decreto legge n. 44 del 2005, il Decreto Legge n. 203 del 2005, il Decreto Legislativo n. 152 del 2006.

Si deve segnalare, inoltre, che l'assegnazione tramite gara, oltre a trovare una insindacabile possibilità di deroga nella gestione in economia, veniva - nel testo dell'emendamento - indebolita anche dalla possibilità di inserire, nei capitolati di gara, una clausola di preferenza per le imprese assicuranti il mantenimento dei livelli occupazionali ereditati dalla gestione precedente (sesto comma dell'emendamento). Questa clausola, da un lato sarebbe stata un vincolo all'ottimizzazione delle risorse<sup>3</sup> (non sono questi gli interventi *pro* occupazionali di cui il Paese ha bisogno), e dall'altro sarebbe stata più facilmente soddisfatta da società a capitale completamente o prevalentemente pubblico, che possono contare sul sostegno del bilancio complessivo dell'Ente Locale di riferimento<sup>4</sup>. Anzi, l'obiettivo del mantenimento del livello occupazionale poteva divenire una di quelle condizioni socio-economiche (comma secondo dell'emendamento) con cui l'Ente Locale giustificava l'affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico<sup>5</sup>. Con quale controvalutazione tecnica avrebbe dovuto esprimersi l'Antitrust di fronte ad una posizione di questo tipo?

Né si può sostenere che il generale rilassamento della normativa rispetto alla versione originale del "Lanzillotta" potesse trovare rimedio nelle altre previsioni dell'emendamento:

- non nel divieto assoluto<sup>6</sup> per i soggetti affidatari senza espletamento di asta di impegnarsi in altre attività (*in primis* nella gestione di altri servizi pubblici locali): l'obiettivo non può essere solo quello di impedire sussidi incrociati tra gestioni, lasciando comunque che nelle singole realtà locali non venga selezionato il miglior affidatario;
- non nell'obbligo (di per sé fondamentale) che il bilancio dell'azienda speciale venga consolidato nel bilancio dell'Ente Locale di riferimento: da solo, quest'obbligo, non può costituire garanzia di piena responsabilizzazione nella gestione, né più né meno di come avviene per la contabilizzazione di tutte le attività svolte dall'Ente Locale (direttamente o attraverso le sue articolazioni funzionali)<sup>7</sup>;
- non nell'assoggettamento (anche questo di per sé fondamentale<sup>8</sup>) al Patto di Stabilità Interno di tutti i soggetti (a capitale interamente pubblico) affidatari diretti: se sinora le regole del Patto di Stabilità Interno non sono state sufficienti a creare dovunque stimoli all'efficienza/efficacia nell'azione di governo (anche al di là dei servizi pubblici locali), è perché i *target* del Patto hanno necessità di "microfondazioni" nei comportamenti dei singoli operatori (siano essi pubblici o privati), e il vaglio dell'asta, con la sostituibilità del gestore inadatto, è una di queste "microfondazioni".

Per le ragioni sintetizzate, si ritiene sia stato bene non includere l'emendamento nella Finanziaria-2008.

---

<sup>3</sup> L'obiettivo generale alla base della riforma dei servizi pubblici locali.

<sup>4</sup> Sono, a questo punto di vista, società con un vincolo di bilancio "soffice".

<sup>5</sup> Le altre condizioni sono, invece, pienamente condivisibili: le misure di rispetto dell'ambiente e di salvaguardia della qualità delle condizioni di lavoro.

<sup>6</sup> Per altro con decorrenza differita al 31 Dicembre 2008.

<sup>7</sup> Si dovrebbe, altrimenti, sostenere una posizione di principio: che tutti i servizi pubblici (locali e non) i cui costi e ricavi trovano riscontro nella contabilità pubblica sono, per definizione, gestiti sulla frontiera di efficienza/efficacia, trovando soluzione ogni problema di incentivazione individuale sia degli amministratori che dei decisori politici.

<sup>8</sup> È quello che già avviene in Spagna, un Paese che sta portando avanti la costruzione dell'impianto federalista dello Stato in maniera più coerente e organica di quanto non stia avvenendo in Italia. Anche in questo caso, l'inclusione nel Patto di Stabilità veniva differita al 1° Gennaio 2011.

Ma adesso rimane più che mai aperta la riforma dei servizi pubblici locali, perché quello stesso emendamento ha ripreso la veste giuridica di disegno di legge che deve seguire l'iter parlamentare. Sarà possibile migliorare il testo per fare compiere concreti progressi alla normativa di settore? I diversi argomenti con cui è stato salutato lo stralcio dalla Finanziaria non lasciano ben sperare per l'immediato: per alcuni (inclusa la posizione qui espressa) è stato preferibile non fare una "falsa" riforma che avrebbe lasciato pressoché immutati tutti gli snodi problematici; per altri (tra cui numerosi rappresentanti degli Enti Locali che non hanno fatto mancare veti alla riforma) lo stralcio è stato positivo perché deve essere ancora ricercata la più ampia condivisione di vedute tra Governo ed Enti Locali<sup>9</sup>. La distanza tra queste due posizioni su un testo che, pur affermando il principio generale dell'apertura a concorrenza tramite asta (la vera novità), avrebbe comunque *de facto* lasciato immutate possibilità agli Enti Locali di continuare con i modelli di gestione in essere, lascia intendere quanto lungo e periglioso debba ancora essere il percorso di riassetto dei servizi pubblici locali.

***Cfr. testo dell'emendamento in Appendice***

**15 Dicembre 2007**

<sup>9</sup> Cfr. Il Sole 24 Ore del 6 Dicembre u.s. "Interessi particolari contro la riforma dei servizi pubblici locali" (intervista al Ministro Linda Lanzillotta), e Il Sole 24 Ore del 12 Dicembre u.s. "Servizi pubblici locali fuori dalla manovra".

**Appendice – l'emendamento alla Finanziaria-2008 poi non applicato**

“

**SERVIZIO RELAZIONI ISTITUZIONALI  
CAMERA DEI DEPUTATI  
V Commissione – Lunedì 3 Dicembre 2007  
Ulteriori emendamenti  
Emendamenti del Governo**

[...]

**All'articolo 101 sono apportate le seguenti modifiche:**

**1.** La rubrica è sostituita dalla seguente:  
«Affidamento dei servizi pubblici locali e tutela degli utenti».

**2.** Prima del comma 1 sono inseriti i seguenti:

**01** - L'erogazione dei servizi pubblici che hanno per oggetto produzione di beni ed attività a favore della collettività locale per realizzare fini sociali e promuovere lo sviluppo economico e civile avviene con conferimento della gestione del servizio:

a) a società di capitali individuate mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto della disciplina dell'Unione europea in materia di appalti pubblici e di servizi pubblici;

b) a società a partecipazione mista pubblica e privata, nella quale il socio privato detenga una quota non inferiore al 30 per cento, a condizione che quest'ultimo sia scelto mediante procedure ad evidenza pubblica, nelle quali siano già stabilite le condizioni, le modalità e la durata della gestione del servizio, che sia vietata la proroga o la rinnovazione dell'affidamento alla sua scadenza e che siano previste le modalità di liquidazione del socio, al momento della scadenza dell'affidamento del servizio.

**02** - n deroga alle modalità ordinarie di affidamento indicate al comma 1, la gestione del servizio può essere assegnata a società a capitale interamente pubblico, partecipate dall'ente locale, che abbiano i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione *in house* e, in particolare, nei confronti delle quali l'ente proprietario eserciti un controllo analogo a quello che esercita nei confronti dei propri uffici, nelle sole situazioni che, per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non consentono un efficace ed utile ricorso al mercato. In tale caso l'ente locale deve dare adeguata pubblicità alla relativa determinazione, motivandola in base ad un'analisi di mercato e ad una valutazione comparativa con l'offerta privata, e trasmettere una relazione, contenente gli esiti delle predette verifiche, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore, ove costituite, che esprimono il loro parere nel termine di sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione. Alle società *in house* si applicano le procedure di selezione pubblica del personale e quelle ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi.

**03** - Resta ferma la possibilità per gli enti locali di gestire in economia, anche mediante le aziende speciali, ivi comprese quelle costituite in forma consortile, che operano secondo le modalità ed i limiti

indicati all'articolo 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come modificato dalla presente legge.

**04** - Fermo restando quanto previsto dal successivo comma 8, i soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidata mediante procedure competitive ad evidenza pubblica non possono acquisire la gestione di servizi ulteriore ovvero in ambiti territoriali diversi, né svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate anche in forma indiretta, né partecipando a gare. Il divieto di cui al periodo precedente si applica anche ai soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi. Ai fini dell'applicazione del presente comma e del successivo comma 9, si considerano affidamenti diretti anche quelli disposti in favore di società miste in difformità dalle prescrizioni di cui al comma 1, lettera b). I divieti di cui al presente comma operano a decorrere dal 31 Dicembre 2008.

**05** - Indipendentemente dalla titolarità della proprietà, le reti, gli impianti e gli altri beni destinati all'esercizio dei servizi pubblici, sono vincolati all'uso pubblico e ne deve essere garantita la disponibilità al fine dell'affidamento della gestione.

**06** - Nel rispetto degli *standard* qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla competente Autorità di settore, gli enti locali definiscono le caratteristiche del servizio, quanto alla qualità, alla sicurezza, alle condizioni di prestazioni ed economiche, allo sviluppo e potenziamento, e definiscono le modalità di vigilanza e controllo della gestione. Nell'affidamento del servizio, le amministrazioni aggiudicatrici riconoscono preferenza, mediante l'inserimento di apposite clausole nei bandi e nei capitolati di gara, alle imprese che assicurano il mantenimento dei livelli occupazionali relativi alla gestione precedente e l'adozione di specifiche misure di rispetto dell'ambiente e di tutela dei lavoratori. Le previsioni di cui al presente comma devono considerarsi integrative delle discipline di settore.

**07** - I rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti e degli impianti sono disciplinati da un contratto di servizio, allegato al capitolato di gara e stipulato al momento dell'affidamento, nel quale sono obbligatoriamente stabiliti, oltre agli elementi di cui al comma 5, il periodo di validità, il programma di esercizio e la dimensione di offerta dei servizi, i livelli minimi qualitativi e quantitativi delle prestazioni da erogare e gli obiettivi di miglioramento, i profili economici del rapporto contrattuale, gli standard qualitativi e quantitativi minimi del servizio, definiti in termini di livelli specifici e livelli generali, i meccanismi di rendicontazione analitica e di controllo degli standard qualitativi dei servizi e dell'osservanza degli obblighi assunti dal gestore, nonché, nei casi di grave violazione di questi ultimi, il potere dell'ente locale di risolvere il contratto e le modalità di incentivazione e di penalizzazione del gestore finalizzate al miglioramento dell'efficienza e della qualità del servizio.

**08** - All'articolo 114 del Decreto Legislativo 18 Agosto 2000, n. 267 sono aggiunti i seguenti commi:  
*«9. La contabilità dell'azienda speciale, i rapporti di lavoro dalla stessa instaurati e la sua attività contrattuale sono soggetti alla disciplina di diritto pubblico applicabile all'ente di riferimento, anche ai fini del consolidamento dei dati del suo bilancio con quelli del bilancio dell'ente locale.*  
*10. L'azienda speciale può operare esclusivamente in favore dell'ente locale di riferimento, non può ricevere affidamenti al di fuori del relativo territorio e non può costituire società di capitali o acquisire partecipazioni in esse».*

**09** - Gli affidamenti diretti di servizi pubblici locali in essere alla data di entrata in vigore della presente legge cessano alla scadenza contrattuale o di legge, con esclusione di ogni proroga o rinnovo. A decorrere al 1° Gennaio 2011 gli organismi affidatari diretti dei servizi pubblici locali, ivi compresi le società *in house* e le aziende speciali, sono soggetti al patto di stabilità interno.

**010** - Le disposizioni che precedono si applicano a tutti i servizi pubblici, fatta eccezione per il servizio idrico di cui al Titolo II del Decreto Legislativo 3 Aprile 2006, n. 152, e prevalgono sulle relative disposizioni di settore con esse incompatibili.

**011** - Sono abrogati gli articoli 112, 113 e 113-*bis* del Decreto Legislativo 18 Agosto 2000, n. 267, e 35, commi 6, 7, 9, 10, 11 e 14, della Legge 28 Dicembre 2001, n. 448.

“