

# **Schema di d.d.l. sulla riforma e liberalizzazione dei servizi pubblici locali**

*Relazione di Adriana Vigneri*

1. In seguito alla revisione del titolo V della Costituzione intervenuta con la legge Costituzionale n. 3/2001, art.117, la competenza legislativa in tema di servizi pubblici locali è oggi ripartita tra legge statale e legge regionale, in ragione della rispettiva competenza per materia. La legislazione, sia statale che regionale, deve inoltre lasciare spazio alla potestà regolamentare locale (art. 117, comma 6, Cost.).

Allo Stato spetta inoltre, indipendentemente dalla competenza per materia, la tutela della concorrenza, che, essendo indirizzata a tutelare uno specifico obiettivo proprio di più settori economici, è funzione legislativa di carattere trasversale. La proposta di legge statale che si illustra trova quindi il proprio fondamento istituzionale essenzialmente nella competenza legislativa esclusiva statale a tutela della concorrenza (art. 117, comma 2 lett.e) della Costituzione)

La ragione sostanziale dell'intervento nasce, invece, da un lato dalla convinzione che sia necessario introdurre una disciplina liberalizzatrice anche nei settori in cui sono presenti servizi pubblici locali, dall'altro dal fallimento dell'art. 35 della legge n. 448/2001, che non è riuscito né ad assolvere a tale compito, né ad introdurre un assetto compromissorio ma almeno concretamente realizzabile. Infatti l'art.35, oltre ad invadere temi certamente rimessi alla legislazione regionale (si veda ad esempio l'art. 113-bis introdotto dal comma 15 dell'art. 35 della legge citata), circonda il principio di liberalizzazione di pesanti limitazioni, producendo complessivamente una disciplina contraddittoria, di difficile se non impossibile completamento (non ha ancora visto la luce il regolamento che avrebbe dovuto essere emanato nei sei mesi successivi all'entrata in vigore della legge), sottoposta alle censure della Commissione Europea, che ha fatto oggetto della procedura di infrazione avviata nei confronti dell'Italia i commi più significativi della nuova disciplina. Risulta dalle notizie di stampa che il 27 giugno scorso la Commissione ha inviato al Governo italiano una lettera di costituzione in mora relativa alla "non compatibilità di alcune disposizioni dell'art. 35 della legge 448/2001" con le direttive sugli appalti di servizi (la 92/50/CEE) e sui settori esclusi (la 93/38/CEE), (Sole 24 ore 18/7/2002 pag. 15).

Basterà ricordare qui che il nuovo testo consente ancora la gestione pubblica diretta delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, attraverso la partecipazione maggioritaria degli enti locali (nuovo art. 113, comma 4); precostituisce una situazione di gestione pubblica di dette infrastrutture mediante la disciplina transitoria (art. 25, comma 9); limita la liberalizzazione all'attività di erogazione dei servizi, e nella sola forma del conferimento del servizio a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare; autorizza soggetti terzi che siano proprietari di infrastrutture indispensabili alla fornitura di un pubblico servizio locale a gestire i relativi servizi; prevede che vengano attribuiti successivamente all'entrata in vigore della nuova disciplina i servizi idrici integrati a società possedute dagli enti locali interessati; consente una durata decennale del

periodo transitorio; infine, pone a rischio, per mancanza di chiarezza nei rapporti con la disciplina preesistente, la realizzazione delle riforme liberalizzatrici già introdotte in alcuni settori.

La rinuncia all'adozione del regolamento governativo (la cui redazione sembra sia stata abbandonata) crea una situazione di totale incertezza, stante l'essenzialità di quel regolamento governativo. Senza il quale la nuova disciplina è completamente inapplicabile: basterà dire che non sono individuati i settori ai quali le nuove regole vanno applicate; che il periodo transitorio previsto dai commi 2 e 3 dell'art. 35 non è mai iniziato, per mancanza del regolamento che avrebbe dovuto indicare i termini della transizione e la relativa decorrenza.

Appare dunque urgente sostituire l'art. 35, che non è emendabile, con una nuova disciplina rispettosa delle competenze regionali, che si limiti ad introdurre le regole a tutela della concorrenza (art. 117, comma 2 lett. e)), e ad individuare le funzioni fondamentali degli enti locali in materia (art. 117, comma 2, lett. p)).

2. Il disegno di legge che qui si propone ha per oggetto i servizi locali a domanda individuale, il che consente di circoscrivere l'ambito di applicazione escludendo i servizi resi in modo indifferenziato alla generalità, soggetti ad altre discipline. La materia è ulteriormente circoscritta dal fatto che deve trattarsi di servizi aventi interesse economico generale. Questi due requisiti consentono di circoscrivere sufficientemente la materia senza ricorrere al metodo dell'elencazione.

All'ente locale si riconosce la funzione fondamentale di individuare i bisogni delle persone appartenenti alle comunità locali e quindi le attività il cui svolgimento deve essere assicurato al fine di soddisfare quei bisogni. La regola generale consiste nella graduazione degli interventi, che privilegiano la regolazione della libera iniziativa economica; soltanto se essa non è sufficiente, si fa ricorso alla selezione di una o più imprese che svolgono il servizio.

Agli enti locali spetta inoltre individuare i caratteri quantitativi e qualitativi delle prestazioni che devono essere rese nell'interesse generale. E conseguentemente determinare le tariffe massime, predisporre i bandi di gara e i contratti di servizio.

L'art. 1 contiene le disposizioni generali, quanto ai presupposti dell'intervento pubblico e alle funzioni spettanti agli enti locali.

L'art. 2, richiamato il principio che alla libertà di concorrenza delle imprese devono essere posti i soli limiti necessari in base al principio di proporzionalità, introduce la necessaria correlazione tra obblighi di servizio pubblico, oneri conseguenti e misure compensative.

L'art. 3 introduce le regole fondamentali da rispettare per il caso in cui il servizio sia svolto mediante la stipula tra l'ente locale e l'impresa di contratti di servizio. Di particolare rilievo sono le norme che ne prevedono le durate massime, e quelle che indicano i criteri per la scelta dei contraenti, che dovranno essere sviluppati da un regolamento governativo (art. 117, comma 6 Cost.). Poiché alla procedura possono partecipare società che si trovino in mano pubblica, si prevede che, se la stessa è bandita dal medesimo ente locale proprietario di imprese di gestione di servizi pubblici, la competenza a designare i componenti della commissione giudicatrice è dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

L'art. 4 ha riguardo alle reti e alle infrastrutture strumentali al servizio. Il testo condivide la soluzione favorevole alla proprietà pubblica di questo tipo di beni, già adottata dall'art. 35 e, prima ancora dall'A.S. 4014, approvato dall'Aula del Senato nella XIII legislatura. Per il resto l'articolo si limita ad affermare il principio della separazione tra gestione della rete e gestione dei relativi servizi, evidenziandone la finalità di consentire a più gestori l'utilizzazione della medesima rete.

L'art. 5 afferma il principio della parità di trattamento tra i soggetti gestori, indipendentemente dal loro condizione giuridica e proprietaria. Conseguentemente la "privatizzazione" è indifferente, e non produce effetti giuridici, neppure sulla durata dei contratti di gestione. Trattasi di una norma che trova il suo presupposto nella parità di trattamento tra potenziali gestori nel momento della competizione per l'acquisizione del servizio.

L'art. 6 contiene le disposizioni transitorie. In effetti se una legge statale fondata sull'art. 117, lett. e ) si limitasse alle disposizioni esaminate negli articoli precedenti, essa avrebbe ben poca incidenza effettiva, scontrandosi con la resistenza delle leggi di settore preesistenti, e con la sua modificabilità ad opera di leggi generali o di settore successive. D'altro canto la competenza in forza della quale la legge qui esposta può essere introdotta ha carattere esclusivo e non concorrente, più precisamente non si tratta di una legge contenente principi fondamentali, affidati per il loro svolgimento alla competenza regionale. Pertanto, affinché le norme a tutela della concorrenza possano avere effettiva efficacia è necessario predisporre anche la disciplina della transizione, tra un sistema fondato ancora sul favor per la gestione pubblica in presenza di esigenze di pubblico servizio, e un sistema in cui agli enti locali competano funzioni fondamentali ma diverse dall'organizzazione e gestione dei servizi.

L'art. 6 prevede pertanto la trasformazione entro un termine breve delle aziende speciali e dei consorzi in società di capitali. Prevede inoltre il recupero in capo a società non privatizzabili delle infrastrutture che siano state cedute alle società pubbliche di gestione; chiarisce che le medesime infrastrutture che fossero divenute proprietà di soggetti diversi dagli enti locali competenti restano destinate al servizio, ma non vengono espropriate.

Il comma 4 dell'art.6 regola la cessazione dei rapporti di gestione in corso, al fine di consentire l'applicazione delle nuove regole. Sono salvaguardate (comma 6 dell'art. 6) le gestioni conferite mediante procedura ad evidenza pubblica. Tuttavia anche queste ultime subiscono l'incidenza della nuova disciplina, non potendo avere durata più lunga di quella consentita dall'art.3 (con il vantaggio tuttavia che tale durata è calcolata, non dal momento iniziale del rapporto ma dal 1 gennaio 2002).

Infine (comma 7 dell'art.6) si ammettono alle prime gare indette in base alla nuova disciplina anche i soggetti che ne dovrebbero essere esclusi in base alle norme generali (art.3. comma 2) al fine di consentire la partecipazione di un adeguato numero di imprese.

La necessità di rivedere l'intero testo unico sull'ordinamento degli enti locali per adeguarlo al nuovo ordinamento costituzionale vanifica qualsiasi tentativo di indicare gli articoli di quel testo che dovrebbe essere abrogati con l'entrata in vigore della presente legge. Ci si è limitati pertanto all'abrogazione dell'art. 35, e all'abrogazione di quelle disposizioni di legge o regolamento che prevedono, con riferimento ad affidamenti o concessioni, durate superiori a quelle massime consentite dalla disciplina qui introdotta.

Un'ultima considerazione: l'introduzione della liberalizzazione nei servizi locali di interesse economico generale richiede, non la rigida ripartizione delle funzioni legislative tra stato e regioni, al contrario il loro coordinamento. Il nuovo ambiente in cui le imprese di public utilities si troveranno ad operare richiede che si curi anche l'aspetto della dimensione aziendale e dello sviluppo industriale. Serve dunque la sinergia con gli interventi di politica industriale, di riordino territoriale e di disciplina sostanziale delle singole materie, che sono di competenza regionale.