

Note sul ddl “Lanzillotta” sui servizi pubblici locali

di Stefano Pozzoli

Professore Ordinario di Ragioneria Generale, Università di Napoli Parthenope

I cittadini – nelle loro molteplici vesti di contribuenti, fruitori di servizi e portatori di diritti, attori del sistema economico – sono da tempo in attesa di una riforma radicale, e al tempo stesso non estemporanea, del sistema dei servizi pubblici locali.

L'inadeguatezza della situazione attuale è ormai evidente a tutti: servizi costosi e scadenti, realizzati da aziende affette da un nanismo strutturale e troppo spesso male amministrate, e che affidano la loro sopravvivenza al mantenimento di un innaturale stato di monopolio.

È chiaro che questo si traduce in un contesto di debolezza strutturale dei settori dei servizi pubblici locali, ed incide fortemente sulla qualità della vita dei cittadini ed anche, sempre più, in un onere insostenibile per gli enti locali.

Ciò è confermato sia dall'aumento delle tariffe che si è registrato negli ultimi anni, sia dai preoccupanti allarmi della Corte dei Conti, che nel corso dei suoi controlli ai sensi dell'art. 1 c. 166 e ss. della finanziaria 2006, ha scoperto il vaso di Pandora dello spesso disastroso andamento delle società controllate e collegate, dandone un quadro non di rado sconcertante.

La situazione, purtroppo, non è casuale. È il portato di scelte di governance miopi che gli enti locali, in tutta Italia, hanno posto in essere nel corso degli anni e che non hanno la sensibilità o la capacità politica di modificare.

È difficile aspettarsi che tale stato di cose possa modificarsi autonomamente, se non a prezzo di gravi crisi, che pure in via crescente stanno interessando gli enti locali, proprio a causa della cattiva gestione delle aziende partecipate. È da sottolineare infatti, che molti degli ultimi dissesti sono proprio dovuti alla necessità di ripianare i deficit delle società controllate.

In particolare, il cuore del provvedimento Lanzillotta si fonda su alcune idee chiave:

- limitare al massimo l'opzione dell'affidamento diretto, sia nella formula dell'in-house sia in quella delle società miste, anche se con gara per l'individuazione del partner privato;
- dare un congruo termine per la normalizzazione del nuovo regime, prevedendo un periodo transitorio adeguato, a differenza di quanto non concedesse, prima della modifica in finanziaria 2007, l'art. 13 del decreto Bersani;
- introdurre forme di controllo esterno sulle scelte di gestione, attraverso il potenziamento delle funzioni di regolazione ed anche di ascolto della voce dei cittadini in via diretta e indiretta.

In buona sostanza, la scelta del governo di intervenire nel settore dei servizi pubblici locali, con il c.d. disegno di legge Lanzillotta, non può che essere condivisa ed apprezzata, sia perché vuole rispondere ad una esigenza concreta sia nei contenuti, del tutto coerenti con la normativa comunitaria.

E questo non solo perché si condivide l'idea che la libera concorrenza sia un valore in sé ma anche e soprattutto per la necessità di attuare un processo di ristrutturazione industriale dei settori dei servizi pubblici locali, che tuteli i cittadini e le stesse amministrazioni locali, che sono artefici ed insieme vittime di ciò.

L'orientamento di spingersi, con forza e gradualità, nella direzione di una liberalizzazione forte di questi settori è quindi una strada obbligata e segna una inversione di tendenza nei confronti di quella "norma truffa" che è oggi l'art. 113 del Tuel.

Abbiamo voluto definire l'art. 113 in modo così forte per due ragioni:

- apparentemente attribuisce una forte autonomia di scelta agli enti locali, che possono decidere appieno la forma di governance che preferiscono;
- in realtà questa autonomia è largamente formale, perché quasi tutte le normative di settore (acqua, energia, gas, trasporti, rifiuti) prevedono delle regole assai più stringenti per quanto non sempre concretamente applicate;
- di fatto, pertanto, l'art. 113 del Tuel è diventato più lo strumento per scelte di gestione elusiva dei limiti all'indebitamento di cui all'art. 119 della Costituzione e, per un certo periodo, di aggiramento del patto di stabilità, che non per un governo razionale del Comune-Holding.

Le questioni da porsi, pertanto, sono numerose e di ordine diverso. Si cerca qui di riassumerne alcuni delle più rilevanti, anche se a prezzo di una scarsa sistematicità di esposizione.

Anzitutto dobbiamo chiederci se, ove vi è già una legislazione di settore - ad esempio nei trasporti pubblici locali - si siano effettivamente registrati incrementi di produttività o no e, ove non è accaduto se ciò sia dipeso da una cattiva filosofia normativa o se da una mancata applicazione della legge.

È noto che i dati del rapporto annuale di Confservizi dimostrano che non vi sono significativi miglioramenti a fronte di innovazioni normative anche in essere da tempo.

La verità è che la riforma prospettata dal ddl Lanzillotta è, nella sua filosofia di fondo, già norma in molti settori dei servizi pubblici locali. Eppure le imprese non sono poi cambiate molto, negli ultimi anni, in termini di efficienza ed efficacia. Neppure quelle moderne società quotate in borsa, che tanto spesso vengono citate ad esempio, ma che evitano con cura di fare investimenti in servizi a rischio, quali il trasporto pubblico locale.

Siamo dell'idea, di cui è facile il riscontro empirico, che ciò non dipenda da norme profondamente errate, bensì dal loro sostanziale mancato rispetto.

E questo dimostra, ancora una volta, che a volte non mancano le regole ma che troppo spesso viene sottovalutata l'importanza del controllo della corretta esecuzione delle stesse.

Nei trasporti pubblici locali sono state fatte pochissime gare e praticamente nessuna ha avuto un esito non prevedibile. Le gare, in sostanza, non sono state altro che il formale strumento per legittimare lo *status quo*¹.

Salutiamo con ottimismo, pertanto, il recente interventismo della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato anche nell'ambito dei servizi pubblici locali², perché solo un attento – ed al tempo stesso ragionevole – monitoraggio del rispetto delle regole può portare ad una riforma del settore.

Tra l'altro, sia detto per inciso, il mercato le regole se le fa anche da solo, come dimostra la crescente presenza di multinazionali nel mondo dei nostri servizi. Transdef e Ratp, a titolo di esempio, hanno fatto consistenti investimenti in Italia, con il risultato che l'immobilismo delle nostre amministrazioni pubbliche locali rischia di tradursi nell'abbandono di settori strategici da parte delle nostre imprese, a tutto vantaggio di operatori esteri.

Il Governo, dunque, non deve rinunciare a seguire la concreta implementazione dei processi di riforma, ed è importante che il ddl dimostri una particolare attenzione in questa direzione.

La riforma, ciò detto, resta necessaria, visto la sostanziale inefficacia del quadro normativo precedente. Anzi, deve essere la più generale possibile, per risolvere anche alcuni problemi di contesto che ad oggi in molti sembrano sottovalutare.

Il problema, ad avviso di chi scrive, non sono soltanto i servizi pubblici locali ma tutto il mondo delle aziende partecipate degli enti locali.

Per spiegarsi. L'intento dell'art. 13 del c.d. decreto Bersani è in linea di principio lodevole, perché tende a distinguere i servizi pubblici da quelli strumentali ed a differenziarne il trattamento. È infatti chiaro che - visto come è andato a configurarsi l'art. 113, a causa dell'infelice intervento dell'art. 14 del collegato alla finanziaria 2004³ - è proprio nei settori non già regolamentati che sono venute a crearsi le maggiori aree di inefficienza, che riguardano il mondo delle partecipate di Comuni e Province. Però non ha senso, diciamo con franchezza, legiferare in argomento - salvo poi prorogarne i termini di attuazione con la finanziaria, pochi mesi dopo - quando si ha la grande occa-

¹ Interessanti, in proposito, le considerazioni di Boitani. Cfr. A. Boitani, *Riforma e controriforma dei servizi pubblici locali*, in «ASTRID-Rassegna», n. 12/2005.

² Cfr. M. Pivetti, "Gare inquinate nei servizi locali", in «Il Sole 24 Ore», 2 gennaio 2007.

³ Anche se in un primo tempo, si deve riconoscere avevamo guardato con simpatia tale norma, che aveva assicurato una autonomia forte agli enti locali, nonostante ne escludesse una serie di settori. Cfr. M. Mulazzani-S. Pozzoli, *Le aziende di servizi pubblici locali*, Rimini, Maggioli, 2005

sione di rivedere il tutto con una norma quadro. Ancora, è discutibile la scelta di ampliare l'affidamento diretto, contro tutti i recenti orientamenti giurisprudenziali europei⁴, anche alle società miste, così riducendo la portata dell'intervento stesso, in un gioco di ambiguità che ha il sapore della schizofrenia più che del disegno riformatore.

Ancora. È mai possibile che non vi sia una regolamentazione ben definita dei “servizi privi di rilevanza economica”? È certo vero che la Corte Costituzionale, con la sua incomprensibile sentenza del 27 luglio 2004, n. 272, ha dichiarato tali settori non meritevoli di tutela concorrenziale – a noi parrebbe che la tutela concorrenziale spetta a chi fornisce il servizio ed al cliente dello stesso, non all'ente che lo eroga⁵.

È curioso, diciamo così, che molte regioni abbiano voluto regolamentare i servizi a rilevanza economica, in un quadro di normazione già esistente e non differenziandosene affatto, e che nessuno abbia invece legiferato sui servizi privi di rilevanza economica.

Il sottoscritto non è un giurista e quindi magari non è in grado di cogliere tante sottigliezze. Resta però difficile da comprendere a chiunque come un Paese possa tollerare un vuoto normativo di tali proporzioni.

Ed in ogni caso resta necessaria una definizione di cosa sia servizio a rilevanza economica e cosa no, e cosa possa in concreto essere definito servizio intermedio o meno.

Non possiamo fare finta di ignorare che l'assenza di un quadro normativo certo stia creando una enorme confusione tra gli operatori, a tutto vantaggio di una intensa e spesso impropria attività consulenziale che altrove si chiede di evitare, e con una produzione di pareri ambigui ed inconsistenti, perché è difficile ragionare su di un quadro in movimento, e spesso non lo è nell'interesse di chi propone riorganizzazioni dall'architettura fantasiosa.

Ancora, non nascondiamoci che si sta ormai assistendo alle interpretazioni più fantasiose pur di garantirsi il mantenimento dello status quo, il tutto in aperto contrasto con la giurisprudenza in argomento ed anche con il semplice buon senso. Può, ad esempio, un servizio essere privo di rilevanza economica a Milano essere classificato diversamente a Roma? È concepibile che un servizio privo di rilevanza economica sia articolato nella forma di una SpA a maggioranza privata, goda di un affidamento diretto e sia in grado ogni anno di distribuire un consistente dividendo?

E questi sono solo alcuni esempi di quello che si va dicendo ed a cui si sta assistendo in questi mesi di grave incertezza, con grande spreco di risorse, utili solo per arrivare ad un maldestro mantenimento dello status quo.

⁴ Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia Europea del 10 novembre 2005, C-29/04.

⁵ Perché mai chi vuole aprire una agenzia teatrale non ha diritto ad essere tutelato se vuole fornire, ovviamente dietro equa remunerazione, il suo servizio mentre chi ha intenzione di produrre energia elettrica sì?

Meglio “fermare i motori”, sospendere l’art. 14 della Bersani, ed attendere serenamente un riassetto complessivo, evitando di costringere gli enti locali a scelte improvvisate e spesso inutilmente onerose, di cui poi a pagare il prezzo sono inevitabilmente i cittadini.

In sostanza si ritiene che sia giusto salutare il ddl Lanzillotta come fatto opportuno ed anzi necessario, in un quadro di riordino non solo dei servizi pubblici locali ma di un complessivo riassetto della governance degli enti locali.

Da questo punto di vista, pertanto, si pensa che il nuovo assetto normativo debba prevedere:

- una definizione chiara e non ambigua dell’oggetto della normativa, che faccia ben comprendere cosa sia un servizio pubblico locale a rilevanza economica, uno privo di rilevanza economica e cosa un servizio intermedi⁶, per i quali ad oggi si deve fare riferimento solo al Libro Verde sui Servizi di Interesse Generale della Comunità Europea ed agli orientamenti giurisprudenziali⁷ ;
- trovare rimedio al vuoto normativo che riguarda anzitutto i servizi privi di rilevanza economica, in modo da ricondurne la gestione entro un sistema delle regole. Questo o intervenendo direttamente o “costringendo” le Regioni a svolgere la loro funzione legislativa in argomento;
- fare svolgere la “gestione delle eccezioni” rispetto al criterio generale del ricorso al mercato ad una sola Autorità e non fare rinvio ad una molteplicità di Autorità, in modo da assicurare coerenza al sistema dei servizi pubblici locali nel suo complesso;
- ricomprendere nel disegno anche la gestione delle acque, sulla quale occorre intervenire, coerentemente a quanto si dice di voler fare negli altri servizi, in termini di regolazione e non di proprietà, se non, come ovvio, limitatamente alle reti;
- rivedere, esplicitandolo ancora di più nel ddl, l’intera regolamentazione dei servizi locali, così da arrivare ad un Codice Unico dei Servizi, superando l’eterogeneità che ancora riguarda molti comparti.

⁶ Potrebbe essere interessante, in proposito, riprendere la tecnica proposta, e mai applicata, dall’art. 35 della finanziaria 2002, che prevedeva l’emanazione di un apposito regolamento che esplicitasse quali tipologie di servizi rientrassero nell’ambito di applicazione dell’art. 113, allora relativo ai servizi pubblici locali a rilevanza industriale.

⁷ In genere si fa riferimento ai servizi privi di rilevanza economica come a quelli per i quali vi è l’assenza di uno scopo precisamente lucrativo. Cfr. Corte di Giustizia Europea, Sentenza 22 maggio 2003, C-18/2001; TAR Sardegna, Sentenza 2 agosto 2005, n. 1729.