

PNRR e riforma dei servizi pubblici

La pandemia prodotta dal Covid 19 ha rimesso al centro dell'attenzione il ruolo dello Stato, essendo evidente anche ai più estremi sostenitori del mercato che senza la rete di protezione del pubblico non c'è via di uscita dall'emergenza pandemica e dalla crisi economica che ne è derivata. Il nostro paese più di altri ha potuto apprezzare pregi (e difetti) del sistema sanitario nazionale e delle cure gratuite per tutti ed oggi si attrezza per l'utilizzo, al meglio, delle imponenti risorse finanziarie messe a disposizione dalle istituzioni comunitarie.

Si tratta, come è stato ben detto, di una finestra di opportunità, che va colta con un piano di riforme che, seppure dettato con l'immediato obiettivo della ripresa economica, sia occasione per sciogliere alcuni nodi critici di carattere strutturale, tra i quali il principale riguarda lo stesso Stato, nella sua struttura "esecutiva" rappresentato dalla Pubblica amministrazione. Il nostro Piano nazionale di ripresa e resilienza, recentemente presentato all'Unione europea dal Governo, inserisce la "buona amministrazione, per semplificare norme e procedure" tra i suoi quattro assi portanti. Secondo questo documento le riforme e gli investimenti programmati hanno la finalità di eliminare i vincoli burocratici, rendere più efficace ed efficiente l'azione amministrativa e ridurre tempi e costi per cittadini ed imprese. Si precisa inoltre che l'azione mira a semplificare e accelerare attraverso interventi da realizzare in tempi rapidi le procedure

collegate all'attuazione del PNRR, eliminando alcuni "colli di bottiglia", tra i quali vengono individuati la valutazione d'impatto ambientale (VIA), alcuni tipi di autorizzazioni (per gli impianti che trattano rifiuti, per gli interventi di rigenerazione urbana e le energie rinnovabili). Più in generale si tratterebbe di liberalizzare, semplificare (anche mediante l'eliminazione di adempimenti non necessari) reingegnerizzare e uniformare le procedure, quali elementi indispensabili per la digitalizzazione e la riduzione di oneri e tempi per cittadini ed imprese.

**

Un primo limite di questa impostazione è che si ha della PA una concezione ristretta ad una sola delle due facce da cui è composta, quella delle funzioni amministrative c.d. "autoritative", con le quali si regolano in modo unilaterale le attività di cittadini ed imprese. Nulla si dice per l'altra faccia, non meno penetrante e rilevante per la società, che è quella dei servizi pubblici o, per usare un'espressione più moderna, dei servizi di interesse pubblico generale o di pubblica utilità. Qui lo Stato non regola ma si fa imprenditore e produce direttamente utilità: la stessa sanità pubblica è attività economica, come lo sono l'informazione televisiva, le poste, le ferrovie, i servizi pubblici locali. Qualcuno potrebbe obiettare che in questi settori lo Stato non c'è più, perché alla fine del secolo scorso abbiamo fatto le privatizzazioni ed oggi in questi settori operano società per azioni, solo partecipate dal socio pubblico ma soggette principalmente alle regole del mercato e della borsa

valori, quanto le loro azioni sono quotate. La risposta a questa obiezione la diede molto tempo fa la Corte costituzionale, con la sentenza n. 466/1993, con la quale venne stabilito il permanere dei controlli della Corte dei Conti sulle partecipate dello Stato, in ragione delle esigenze di assicurare il rispetto dei canoni generali del buon andamento della PA, quale che sia la veste giuridica del soggetto in concreto utilizzato dalla mano pubblica.

**

L'errore di prospettiva che si coglie in chi si ferma all'apparenza della privatizzazione formale, è pensare che le regole del diritto civile o comune siano in ogni caso in grado di assicurare la corretta gestione di queste imprese. Con il che si dimenticano due elementi importanti: da un lato che le risorse impiegate da queste società pervengono dalla finanza pubblica, cioè dalla tassazione generale, e, dall'altro, che esse operano per lo più in situazioni monopolistiche e quindi l'utente non ha la libertà, se non puramente teorica, di non usufruire dei servizi della società o di rivolgersi ad un concorrente. Trattandosi poi di prestazioni che soddisfano esigenze primarie ed essenziali, il rapporto di potere tra cittadino-utente e produttore del servizio è ancor più sbilanciato a favore del secondo. Si tratta di un'anomalia importante e senz'altro da rimuovere, se si considera che l'azione positiva che lo Stato è chiamato a svolgere per realizzare il programma di uguaglianza sostanziale che l'art. 3 della Costituzione gli affida, è composta anche e soprattutto da queste attività di utilità

collettiva. Rispetto alle quali la veste del cittadino non è soltanto quella del semplice fruitore-cliente, ma anche e soprattutto del titolare di un diritto civico alla partecipazione. Partecipazione da attuarsi sia nella fase della programmazione del servizio, quindi della conformazione dell'attività alla miglior rispondenza agli interessi generali, sia in quella dei controlli. Su questo fronte non siamo all'anno zero, ma poco ci manca. Se pensiamo, ad esempio, proprio al Servizio sanitario nazionale, appaiono lontani i tempi i cui la legge istitutiva, la n. 833 del 1978, proclamava, all'art. 1, che l'attuazione del servizio sanitario nazionale compete allo Stato, alle regioni e agli enti locali, garantendo la partecipazione dei cittadini, prevedendo, all'art. 11, che i piani sanitari regionali fossero predisposti previa consultazione degli enti locali, delle università, delle organizzazioni maggiormente rappresentative delle forze sociali e degli operatori della sanità. Da quegli anni ad oggi si è andati nella direzione contraria: il solo verbo è stato quello dell'aziendalizzazione spinta e con la pretesa di eliminare la politica dalla sanità pubblica la si è, di fatto, rafforzata, escludendo totalmente la società civile dalle funzioni di controllo ed indirizzo. Altri analoghi esempi potrebbero riguardare vari servizi pubblici locali, dove i fenomeni di progressiva aggregazione dei gestori e di integrazione dei servizi con la creazione di società multiutility, operanti su scala regionale ha relegato i comuni, teoricamente titolari dei servizi, al ruolo di semplici azionisti, deprivando gli utenti

di ogni diritto civico di partecipazione. Il risultato è che le tariffe sono alte (e di conseguenza anche gli utili) ma il livello qualitativo dei servizi è spesso non all'altezza delle aspettative e delle esigenze. Né hanno potuto efficacemente contrastare queste derive negative le varie Autorità indipendenti (di cui molti invocano giustamente un complessivo riordino) proprio per i loro limiti strutturali: di avere carattere nazionale, quindi lontane dai territori nel cui contesto i servizi vengono erogati e alle cui esigenze devono rispondere e di connotarsi per un ruolo eminentemente tecnico e quindi non politico e come tali impossibilitate a far salire "dal basso" - e quindi rappresentare adeguatamente - i "desiderata" della società civile.

**

Se si volesse inserire nell'agenda della ripresa anche la riforma dei servizi pubblici, nazionali e locali, i capisaldi da affrontare sono abbastanza chiari.

L'amministrazione pubblica dei servizi deve avere regole proprie, diverse sia da quelle meramente contrattuali e quindi funzionali allo scambio prestazione/prezzo o canone, sia da quelle del provvedimento amministrativo individuale.

Regole nuove che devono avere come obiettivo non la mera legittimità formale ma la sostanziale rispondenza degli assetti organizzativi e delle modalità concrete di erogazione agli interessi della collettività. Obiettivo che può essere perseguito solo valorizzando al massimo, anche nella fase della progettazione della riforma, il concetto di partecipazione dei singoli,

intesi come cittadini e non solo come consumatori, e delle formazioni sociali che li rappresentano.

Occorre riportare al mercato quei settori in cui non vi è ragione che società in mano pubblica operino in concorrenza con operatori privati, eliminando i cortocircuiti connessi ad un duplice ruolo del pubblico di controllore e controllato. Qui l'utente è già tutelato dalla pluralità di opzioni e non vi è ragione di mantenere impiegate risorse pubbliche per produrre un servizio o una prestazione che il mercato già offre. Vanno quindi incentivate le cessioni delle quote di partecipazione dei Comuni nelle società di gestione di servizi pubblici locali, specie se minoritarie e come tali non funzionali all'esercizio di effettivi poteri di indirizzo e controllo.

**

Ristretto l'ambito di interesse ed attenzione ai servizi pubblici essenziali o a quelli che non avrebbero le stesse caratteristiche di accessibilità e di distribuzione sul territorio in assenza di operatori pubblici (si pensi ai trasporti ferroviari) vanno ripensati e razionalizzati tutti gli strumenti per assicurare al meglio, in questo ambito, il rispetto delle finalità di interesse generale ed il potere effettivo degli utenti, coinvolgendoli sia nella fase della programmazione di prestazioni sia in quella dei controlli.

Occorre razionalizzare e decentrare il sistema delle Autorità, semplificandolo ed orientandolo più decisamente alla tutela dei diritti degli utenti, realizzando quella legittimazione democratica che ora

manca. Vanno infine eliminati gli evidenti limiti delle carte dei servizi e della *class action* pubblica, introducendo il rimedio risarcitorio in caso di disservizi.

Umberto Fantigrossi

Avvocato

Publicato il 25 giugno 2021

Da:

<https://www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/pnrr-i-servizi-pubblici-al-centro-della-riforma-della-pa-i-capisaldi-da-affrontare/>