

A proposito di liberalizzazione dei servizi pubblici locali: qualche precisazione

di Claudio De Vincenti

Publicato in “ASTRID – Rassegna” n. 14 del 2005

In *Astrid-Rassegna* n. 12 del 2005, Andrea Boitani critica la controriforma operata dal governo di centrodestra in materia di servizi pubblici locali e propone alcune riflessioni su come riprendere la strada della liberalizzazione. Sia sulla critica che sulle proposte mi trovo del tutto d'accordo. Non condivido invece alcune delle osservazioni che Boitani fa al percorso di riforma tentato dal centrosinistra nella legislatura passata, in particolare laddove critica il fatto che “i governi di allora abbiano sentito il bisogno di formulare una disciplina generale dei servizi pubblici locali, quando i più importanti comparti rientranti nell'insieme più ampio erano già stati riformati proprio nella direzione in cui gli stessi governi volevano far andare la disciplina generale”. Cita al riguardo la legge Galli di riforma del settore idrico del 1994, la riforma dei trasporti locali con il D.Lgs. 422 del 1997, perfezionato con il D.Lgs. 400 del 1999, la riforma del settore elettrico con il D.Lgs. 79 del 1999 e la riforma del settore del gas con il D.Lgs. 164 del 2000: insomma, l'unico settore non liberalizzato sarebbe stato quello dei rifiuti urbani.

E' una ricostruzione veramente singolare, che merita qualche precisazione.

a) La legge Galli aveva molti meriti, ma non era una legge di liberalizzazione: prevedeva semplicemente che gli Ambiti territoriali ottimali, una volta costituiti, seguissero la normativa in essere sugli affidamenti, come definita dalla L. 142 del 1990; essa contemplava, oltre alla concessione a terzi, l'affidamento diretto a società interamente pubblica o a società mista con socio privato scelto a gara; proprio le due modalità giustamente criticate nel prosieguo dell'articolo dallo stesso Boitani con riferimento al nuovo art. 113 del TUEL.

b) La riforma del settore del gas viene dopo la presentazione (16 aprile 1999) del DdL governativo di riforma complessiva dei servizi pubblici locali (AS 4014): anche grazie al bisogno di realizzare una adeguata coerenza con il disegno complessivo di riforma dei servizi locali presentato un anno prima, il D.Lgs. 164 del 2000 ha potuto superare le forti resistenze che si opponevano alla liberalizzazione

recependo in pieno, nella parte sulla distribuzione locale del gas, le disposizioni del DdL 4014.

c) E forse non è un caso che il D.Lgs. 79 di riforma del settore elettrico, varato prima della presentazione del 4014, non liberalizzava la gestione delle reti di distribuzione locale, per le quali confermava le concessioni in essere per trent'anni. Caso mai, una critica da fare al 4014 poteva essere che, per non contraddire il D.Lgs. già varato per l'elettricità, si asteneva dal sottoporre anche le concessioni elettriche al nuovo regime concorrenziale che puntava a introdurre per gli altri settori.

d) In realtà, quindi, al momento della presentazione del 4014 l'unico settore di servizio pubblico locale per il quale esisteva già una normativa liberalizzatrice era quello del trasporto locale, disciplinato dal D.Lgs. 422 del 1997. Del resto, il nocciolo dell'impostazione del 422 ha contribuito a ispirare la stesura del 4014. Ma vale anche il reciproco: gli affinamenti disposti per il trasporto locale con il D.Lgs. 400 del 1999 recepivano gli sviluppi contenuti nel 4014.

Piuttosto, proprio l'accantonamento, alla fine della passata legislatura, del DdL di riforma complessiva ha lasciato il campo libero ai tentativi di controriforma che Boitani, come altri di noi¹, giustamente critica; e che, con il nuovo art. 113 del TUEL, hanno ormai determinato una situazione di pesante confusione normativa.

Al termine del suo intervento, Boitani stesso afferma che "l'unica *chance* per riprendere la strada interrotta della liberalizzazione è quella di varare una legge statale che non solo tuteli ma promuova la concorrenza", motivando questa posizione con le complicazioni derivanti dalla nuova ripartizione di competenze tra Stato e Regioni varata con la modifica del Titolo V della Costituzione: si tratta di far valere il fatto che la tutela e, come chiarito dalla Corte Costituzionale, la promozione della concorrenza resta materia esclusiva dello Stato. Condivido questa posizione di Boitani, aggiungendo però che non è solo la modifica del Titolo V che sollecita a elaborare e varare una legge statale di promozione della concorrenza nei servizi pubblici locali; è anche la confusione normativa esistente, che lascia pericolosamente spazio a tentazioni di ritorno all'indietro anche nei settori in cui esistono normative liberalizzatrici.

Infine, un'ultima precisazione. Sicuramente, l'emendamento (AS 2518/2003) proposto dai senatori Bassanini, Amato, Treu et al. al momento della conversione in legge del DL. 269/2003, che ha modificato appunto l'art. 113 del TUEL,

¹ De Vincenti C., Termini V., Vigneri A., "La 'retrovia' in mezzo al guado: lo stallo dei servizi pubblici locali, in ASTRID, *Sviluppo o declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del Paese*, a cura di L. Torchia e F. Bassanini, Firenze, Passigli, 2005, pagg. 75 e segg.

rappresenta la base da cui partire per riprendere il percorso di riforma². L'emendamento propone in forma decisamente più agile ed elegante e con sviluppi rilevanti (coerenti col nuovo Titolo V) l'essenziale del vecchio 4014. Solo, vorrei segnalare che, contrariamente a quanto dice Boitani nel suo intervento, anche il vecchio testo, nella formulazione approvata in prima lettura al Senato e trasmessa, inutilmente, alla Camera come AC 7042, prevedeva la concorrenza "nel" mercato come assetto normale, rispetto al quale si passa all'affidamento a un singolo gestore tramite gara – concorrenza "per" il mercato – e alla sua regolazione tramite contratto di servizio solo nei casi in cui la concorrenza "nel" mercato non sia in grado di garantire il conseguimento dell'interesse generale.

Spero così di aver chiarito le (per fortuna poche) incomprendimenti riguardo al passato. Circa il futuro, condivido con Boitani la consapevolezza di quanto ampia e profonda sia l'azione di riforma che bisogna intraprendere.

² L'emendamento riprendeva in realtà il testo del disegno di legge A.S. 2456, del 31 luglio 2003, *Disposizioni statali in materia di tutela della concorrenza nei servizi pubblici locali*, di iniziativa dei senn. Bassanini, Amato, Treu, Giarretta, D'Amico, De Benedetti e Zanda, reperibile in <http://www.astridonline.it/Riforma-de2/Atti-parla/D.d.l.-concorrenza-nei-SSPPLL.pdf>. V. anche, già nel novembre 2001, il paper di Astrid, *Riforma e liberalizzazione dei servizi pubblici locali: una proposta organica*, a cura di C. De Vincenti e A. Vigneri, in <http://www.astridonline.it/Riforma-de2/Position-p/Paper-Servizi-pubblici-locali-vers-p.pdf>. Il testo dell'emendamento all'A.S. 2518, è invece reperibile in http://www.astridonline.it/Riforma-de2/Eemendam-opposiz-art-14-DL-269_03.pdf