



## **ASTRID**

Associazione per gli Studi e le Ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche  
e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche

# Riforma e liberalizzazione dei servizi pubblici locali: una proposta organica

**Nota** - Il gruppo di lavoro di ASTRID che ha elaborato la proposta è stato coordinato da Adriana Vigneri, e Claudio De Vincenti. Ne hanno fatto parte Andrea Boitani, Franco Bassanini, Enzo Balboni, Domenico Sorace, Michele Gentile, Marco Cammelli, Gianclaudio Bressa, Paolo Urbani, Stefano Grassi, Felice Besostri, Gaetano D'Auria, Fabio Giglioni, Renato Matteucci.

## 1. Considerazioni introduttive

Ci stiamo occupando di servizi pubblici, e quindi di situazioni in cui il soggetto pubblico titolare della funzione di governo è chiamato a valutare se il mercato è di per sé in grado di offrire prestazioni e servizi in modo adeguato sotto il profilo della quantità, della qualità e delle condizioni di accessibilità a vaste fasce di utenti.

Nei casi in cui l'operare spontaneo del mercato, in condizioni di concorrenza tra diversi operatori che erogano contemporaneamente il servizio, soddisfa queste condizioni, il soggetto di governo può fare affidamento, per soddisfare le esigenze della comunità amministrata, sulle virtù (in termini di costi e qualità del servizio) proprie della concorrenza "nel" mercato e può quindi limitarsi a stabilire le regole generali entro cui la concorrenza si svolge, eventualmente sulla base di un regime di autorizzazioni volto a garantire standard di qualità e affidabilità del servizio.

Quando invece il servizio è caratterizzato da condizioni tecniche di monopolio naturale non contendibile e/o presenta esternalità positive, il mercato ha bisogno della regolazione per esprimere realmente le sue potenzialità positive di efficienza e di qualità dei servizi e per assumere e mantenere una configurazione adeguatamente concorrenziale. In assenza di regolazione, vi sarebbe in questi casi "fallimento del mercato" nel senso di una insufficiente quantità e qualità del servizio, di

Servizi pubblici  
e mercato

La concorrenza  
nel mercato

La concorrenza per  
il mercato

prezzi di monopolio, di ostacoli all'entrata di concorrenti nei segmenti di servizio non caratterizzati da monopolio naturale. In questi casi il soggetto di governo ha il dovere, nei confronti della comunità amministrata, di impostare e praticare una regolamentazione proconcorrenziale del servizio che consenta al mercato di svilupparsi e di includere l'insieme dei cittadini nella fruizione del servizio: procedure competitive di selezione a evidenza pubblica del gestore del servizio, ossia concorrenza "per" il mercato, e regolazione attraverso il contratto di servizio delle tariffe, della qualità e dell'estensione del servizio nel corso del suo affidamento al gestore selezionato.

La valutazione politica della rilevanza sociale del servizio

Quando sussista "fallimento del mercato" e quale sia il grado di gravità di tale fallimento dipende per un verso dalla valutazione, essenzialmente politica e che varia nei diversi periodi, circa la rilevanza sociale del servizio (il servizio telefonico è ormai divenuto un bene essenziale che deve essere messo a disposizione di tutti, mentre era un tempo bene di lusso) e, per altro verso, dall'evoluzione tecnologica che modifica i confini del monopolio naturale e può consentire in certi casi il raggiungimento dell'universalità del servizio per effetto dell'espansione spontanea della domanda e dell'offerta, così da rendere progressivamente superflua la regolazione pubblica (è quanto per esempio sta accadendo nei servizi telefonici a lunga distanza).

Obblighi di servizio pubblico e doveri dell'ente pubblico

Nessuna negazione quindi della nozione di

servizio pubblico, anzi sottolineatura della doverosità dell'impegno dei poteri pubblici di fronte ai cittadini, di assicurare la fornitura di servizi che sono ritenuti indispensabili o anche soltanto importanti per il benessere della collettività. Alla doverosità per i pubblici poteri corrispondono gli obblighi, in capo al gestore del servizio, di erogarlo a certe condizioni e con certe modalità (obblighi di servizio pubblico appunto), e un ulteriore impegno in capo all'autorità pubblica, di dotarsi degli strumenti e delle regole per verificare e garantire il raggiungimento dei livelli quantitativi e qualitativi prestabiliti.

**Non è quindi in discussione né la nozione di pubblico servizio, né l'estensione dei pubblici servizi, adeguata all'idea europea di coesione sociale e di livello della cittadinanza. E' in discussione invece l'organizzazione attraverso la quale i servizi sono forniti, l'estensione degli attuali monopoli, l'idea che la migliore garanzia sia la gestione pubblica del servizio.** La nozione di servizio pubblico postula un sistema di regolazione, non necessariamente e non di regola le forme più estreme di regolazione (riserva dell'attività all'ente pubblico, gestione attraverso impresa pubblica, regime unico per un'intera filiera di attività). **La nozione di servizio pubblico è perfettamente compatibile con la presenza di una pluralità di operatori e con regimi più o meno accentuati di concorrenza. Non vi è antitesi tra servizio pubblico e concorrenza, anzi una consapevole azione di regolazione dei mercati è in questi casi**

Publici servizi,  
coesione  
sociale e qualità della  
cittadinanza

Il servizio pubblico  
postula la  
regolazione, non la  
gestione pubblica

Preferenza per il  
metodo della  
concorrenza a  
vantaggio degli utenti

**la condizione stessa perché la concorrenza possa nascere, mantenersi e svilupparsi.**

Si afferma quindi che – ferma la considerazione delle specifiche esigenze del singolo servizio – il metodo della pluralità delle offerte “nel” mercato, quando vi siano le condizioni tecniche necessarie e questo non sia in contraddizione con la missione del servizio, e quello del confronto competitivo tra più candidati gestori “per” l’erogazione del servizio, quando quest’ultimo è sottoposto a regolamentazione, in una parola **il metodo della concorrenza è il sistema migliore per assicurare, a vantaggio soprattutto dell’utente consumatore, servizi di qualità migliore a prezzi modici.** E’ nell’interesse del cittadino (in senso lato) che i servizi pubblici siano erogati, è il cittadino che ne sopporta gli oneri, con la fiscalità generale o con le tariffe, è al suo interesse che si deve pensare quando si configurano le modalità organizzative dei servizi. Il punto di vista da adottare per scegliere le soluzioni migliori è in ogni caso quello della tutela del cittadino utente.

Serve dunque una legislazione pro-concorrenziale, e che preveda e disciplini le funzioni fondamentali degli enti locali in questa materia – indirizzo, controllo, regolazione – senza le quali mancherebbero gli strumenti di cura degli interessi pubblici.

Può sorgere il dubbio che sia lo Stato a poterla

Le competenze statali a tutela della concorrenza nel Titolo V Costituzione

introdurre, dopo che **la recente riforma costituzionale ha attribuito molte materie, tra cui l'industria, alla competenza esclusiva delle Regioni**. E' una domanda cui si risponde facilmente, **essendo stata assegnata alla competenza esclusiva dello Stato la "tutela della concorrenza"**. La legislazione pro-concorrenziale interseca per sua natura le singole materie, sia di competenza esclusiva delle regioni (trasporti, industria), sia di competenza concorrente (governo del territorio; grandi reti di trasporto; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), e **il conflitto non sorge se la legislazione nazionale resta circoscritta all'obiettivo di consentire e tutelare la concorrenza** (e nella competenza concorrente a determinarne i principi fondamentali).

Gli strumenti di politica industriale saranno messi in campo principalmente dalle regioni; lo strumento principale che residua in capo allo Stato per orientare la politica industriale consiste nel conferimento di risorse alle regioni, oltre che naturalmente nella regolazione proconcorrenziale dei mercati e in generale nelle norme a tutela della concorrenza.

Strumentale a tale obiettivo è anche la disciplina delle gare, che richiede regole specifiche, non semplicemente mutuabili dalla disciplina comunitaria degli appalti pubblici di servizi. E' qui in gioco la possibilità di costruzione di un mercato almeno nazionale, che richiede uniformità delle **modalità di partecipazione**. Possono quindi essere

Gli strumenti di politica industriale

Disciplina delle gare e mercato nazionale

La privatizzazione "imposta"

introdotti gli strumenti indirizzati alla liberalizzazione, ivi comprese le azioni di sostegno e quelle aventi lo scopo di determinare l'effettiva possibilità della concorrenza grazie alla pluralità dei contendenti. Ogni altro strumento di disciplina e di politica industriale è di competenza regionale.

La "privatizzazione", intesa come "imposizione della dismissione di proprietà e partecipazioni pubbliche", non è compresa nella nozione di "tutela della concorrenza", ed è assai dubbio che essa possa essere imposta alle regioni e agli enti locali senza violare la Costituzione. Inoltre essa non è, o non è necessariamente, funzionale alla tutela della concorrenza. L'intervento legislativo oggi non cade nel vuoto, bensì in un tessuto di imprese in parte private, in parte pubbliche, anzi in certi settori prevalentemente pubbliche. Cosicché – se in settori nuovi non vi sarebbe oggi ragione di intervenire con imprese pubbliche – non si può ignorare che le imprese pubbliche esistono, che costituiscono un patrimonio assolutamente rilevante; e quel che più interessa, che se esse non fossero in campo in alcuni settori non vi sarebbe pluralità di imprese e quindi concorrenza.

Strettamente collegato alla tutela della concorrenza è invece il regime delle imprese in mano pubblica, che in un sistema di concorrenza *per il mercato o nel mercato* deve essere quello previsto dal diritto comune del codice civile. Quindi applichiamo, in armonia con le norme del Trattato, il principio di indifferenza della proprietà e quindi

Principio di indifferenza della proprietà e applicazione del Codice civile

Eliminare gli ostacoli alla privatizzazione

di parità di trattamento (art. 295 del Trattato) delle imprese di pubblico servizio indipendentemente dalla proprietà. D'altro canto, in un contesto competitivo le imprese pubbliche non potranno non essere a loro volta efficienti. **E' evidente infatti che, se in termini ragionevolmente brevi tutti i servizi pubblici verranno assegnati mediante competizioni aperte, sopravvivranno soltanto le imprese che sono, o saranno diventate, realmente efficienti.**

**Essenziale è che non vi siano disincentivi alla privatizzazione.** Un disincentivo si avrebbe, ad esempio, se con la perdita della maggioranza o del controllo si perdesse anche l'affidamento del servizio perché non ottenuto con una procedura ad evidenza pubblica. **D'altro canto tale affidamento non potrebbe essere mantenuto fino alla normale scadenza, spesso prevista dopo svariati decenni, pena il rinvio *sine die* della liberalizzazione.** Servono dunque norme che regolino il passaggio al nuovo sistema, garantendo un equo periodo di conservazione della gestione, non così breve da impedire l'appetibilità della società e quindi la sua privatizzazione, non così lungo da costituire un privilegio, che sarebbe controproducente, ed ingiustificato anche sotto il profilo della disparità di trattamento che determinerebbe.

## **2. Indirizzi generali.**

Coesione sociale e territoriale, sviluppo economico e sociale

Gli strumenti:  
concorrenza nel mercato  
diritti speciali o esclusivi  
gestore unico  
copertura oneri sociali



Le finalità da raggiungere hanno carattere collettivo e superano i benefici per il singolo utente. Sono sintetizzate dalle espressioni “coesione sociale e territoriale, sviluppo economico e sociale”. Preliminarmente, quindi, ci si deve assicurare che il regime di concorrenza “nel” mercato non ostacoli l’equa distribuzione nel territorio del servizio, la sua accessibilità, regolarità, continuità, economicità (sostenibilità dei costi), e che siano garantite la qualità e la sicurezza, anche ambientale.

Gli strumenti da utilizzare debbono essere coerenti con finalità e metodo: debbono essere attivati gli strumenti proporzionati rispetto agli obiettivi, e quindi la preferenza per la concorrenza “nel” mercato ogni qualvolta vi sia adeguata pluralità di offerta o essa possa essere suscitata, il conferimento di diritti speciali o esclusivi a compensazione dei “fallimenti del mercato”, il gestore unico quando le condizioni di fatto (es. non duplicabilità della rete) non consentano più gestori, la copertura di oneri sociali da parte della fiscalità generale se non vi è altrimenti remuneratività della gestione.

La missione propria dei pubblici servizi non richiede di norma la gestione pubblica del servizio, né la programmatica rinuncia alla concorrenza, al tipo di concorrenza applicabile. La gestione diretta dell’ente pubblico deve avere carattere assolutamente eccezionale (a livello locale possono darsi casi di gestione in economia), deve essere esclusa la scelta fiduciaria del gestore. In sintesi: la

Eccezionalità della gestione pubblica diretta

Il caso delle infrastrutture

Liberalizzazione prima, privatizzazione poi (o contemporaneamente)

**concorrenza “nel” mercato ove possibile, concorrenza “per” il mercato negli altri casi.** La gestione pubblica diretta può essere presa in considerazione per le sole infrastrutture e solo se vi sono connessi compiti di garanzia particolarmente delicati, ossia non risolubili attraverso la regolazione (determinazione e verifica) di tariffe e condizioni di accesso non discriminatorie (un esempio al riguardo è la funzione di dispacciamento svolta dal Gestore della rete elettrica nazionale, che consiste in una regolazione, in tempo continuo e in relazione alla tensione della rete, delle variazioni nell'immissione in rete dell'elettricità prodotta dai diversi impianti; un esempio invece di garanzia standard tramite regolazione di tariffe e condizioni di accesso, senza bisogno di gestione pubblica diretta, è quello della rete di telefonia fissa).

**La liberalizzazione deve precedere la privatizzazione, o almeno deve accompagnarla.** Introdurre la privatizzazione, come obbligo e come onere per lo svolgimento di una compiuta attività d'impresa, senza introdurre le regole che liberino certi settori, o segmenti di settori, dal monopolio dei gestori unici, che prevedano la durata delle gestioni che restano monopolistiche, che disciplinino le procedure di evidenza pubblica, che introducano la concorrenza “nel” mercato ove possibile, significa sostituire monopoli privati a monopoli pubblici senza alcun vantaggio per la collettività. E anzi con danni sicuri, sia perché in tal caso il privato non regolamentato praticerebbe prezzi di monopolio e ostacolerebbe l'entrata di concorrenti nei segmenti

Il rischio della privatizzazione dei monopoli

Il nuovo ruolo dell'ente locale

L'ente locale rappresentante delle domande di servizi dei cittadini

di servizio in cui questa sarebbe possibile, sia perché la mancanza di strumenti di regolazione non consentirebbe all'ente locale di svolgere il suo compito di indirizzo e di controllo, reso più complesso dal carattere schiettamente "terzo" del gestore.

Al contrario in presenza di strumenti adeguati di regolazione e di un assetto liberalizzato dei mercati, **il ruolo dell'ente locale è nettamente rafforzato dalla dismissione – tendenzialmente generale - delle attività di gestione diretta.** L'ente locale è spinto nella prospettiva qui assunta a svolgere soprattutto il ruolo di "rappresentante della domanda" e quindi ad esercitare il ruolo di governo (individuazione dei bisogni e delle modalità della loro soddisfazione), di regolazione e di controllo. **Correlativamente, è sollecitato a distinguere definitivamente e nettamente le proprie funzioni di governo dal ruolo di soggetto proprietario di imprese che gestiscono servizi.** Quest'ultimo ruolo, nella nuova disciplina che qui si propone, resta una opzione possibile, ma il contesto in cui l'impresa di proprietà dell'ente locale si troverà inserita sarà profondamente cambiato, con meno garanzie di esclusiva nell'offerta dei servizi e senza la garanzia della gestione "in casa propria". In questo quadro diverrà evidente per l'ente locale, proprio a fini di piena tutela dei cittadini utenti, la convenienza a privatizzare le aziende e quindi a rendere definitivamente "terzo" il carattere del gestore del servizio. Non ci si nasconde che gli enti locali in genere sono scarsamente attrezzati per lo

Ambito di  
applicazione  
delle nuove regole

svolgimento dei compiti di indirizzo, tradizionalmente affidati alle stesse aziende o società di gestione dei servizi, ma tale constatazione non deve essere una ragione per rinunciare, piuttosto per prendere atto che il processo di liberalizzazione deve essere accompagnato da una decisa opera di adeguamento dell'organizzazione degli enti locali a queste funzioni. Per queste ed altre esigenze di cui si dirà, l'attuazione della liberalizzazione deve essere necessariamente graduale, **ancorché ragionevolmente rapida**.

Le nuove regole debbono valere tendenzialmente per tutti i servizi pubblici che rientrano nella competenza dell'ente locale, ma certamente per i servizi industriali. Quindi vanno certamente applicate al ciclo idrico, ai rifiuti, alla distribuzione del gas, alla distribuzione locale dell'energia elettrica, ai trasporti collettivi di persone, e anche ad altri settori rilevanti per la loro organizzazione industriale o semplicemente imprenditoriale. Più in generale tendenzialmente andrebbero applicate a tutti i servizi pubblici la cui gestione prende la forma di impresa. Qualsiasi servizio pubblico infatti può essere organizzato in forma imprenditoriale, vale a dire assumendo un comportamento economico (che si ha quando l'attività produttiva è condotta secondo modalità che consentano quanto meno la copertura dei costi con i ricavi e assicurino l'autosufficienza economica) e assegnando al gestore il rischio imprenditoriale; dipenderà dall'ente locale scegliere se organizzare un servizio "sociale" in forma

Distribuzione ed erogazione di energia elettrica

Distinzione tra attività di governo e attività

imprenditoriale o in forma di erogazione amministrativa di una prestazione.

Una parola in particolare sulla distribuzione ed erogazione dell'energia elettrica, non considerata nei recenti progetti di riforma delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali. Il Decreto legislativo 79 del 1999, di recepimento della normativa europea per il settore elettrico, ha costituito le condizioni per la graduale liberalizzazione del mercato e per la regolazione dell'accesso alla rete nazionale e alle reti locali. Peraltro, in parte anche per la complessità del settore e l'articolazione dei diversi segmenti del mercato, il decreto ha previsto una estensione limitata della platea dei clienti idonei e un assetto della distribuzione locale che appare oggi arretrato rispetto per esempio a quanto previsto dal Decreto 164 del 2000 per il settore del gas. L'eccessiva tutela delle posizioni monopolistiche di distribuzione locale rischia di determinare una asimmetria tra le diverse imprese operanti su questi e su altri mercati (per esempio quello delle telecomunicazioni). E' quindi **maturo un passo avanti nella liberalizzazione del settore elettrico che preveda: una più netta distinzione tra attività di trasporto e distribuzione da un lato e attività di vendita dell'energia elettrica dall'altro, una estensione della platea di clienti idonei, un periodo transitorio per la distribuzione locale al termine del quale le relative concessioni siano assegnate mediante procedure a evidenza pubblica.**

di gestione

Il sistema delle autorizzazioni nel mercato

Procedure di evidenza pubblica per la scelta del gestore

Superamento dell'azienda pubblica per i servizi a rilevanza imprenditoriale

Si applica il diritto comune del codice civile

Separazione tra

### 3. Gli strumenti della liberalizzazione

**Va definitivamente superata l'immedesimazione tra carattere pubblico del servizio e natura pubblica o privata del gestore.** Occorre una netta distinzione tra funzioni pubbliche di governo e regolazione, e attività di gestione. Va garantita l'autonomia degli operatori rispetto ai pubblici poteri.

L'erogazione dei servizi deve avvenire in regime di concorrenza, ogni qualvolta tale regime consenta la regolarità, l'accessibilità, l'economicità e la qualità del servizio. Le discipline di settore potranno prescrivere autorizzazioni o iscrizioni in albi od elenchi, ove siano richieste caratteristiche soggettive degli operatori.

La scelta del gestore è effettuata con procedure di evidenza pubblica nei settori, o segmenti di settori, in cui caratteristiche oggettive dell'attività, tecniche ed economiche, impongono o giustificano una limitazione del numero dei soggetti ammessi ad operare.

**In tutti i servizi “a rilevanza imprenditoriale” la forma azienda pubblica va definitivamente superata.**

**Le imprese di servizio pubblico debbono essere gestite nel rispetto dei principi validi per le società commerciali.** Gli oneri eventualmente

gestione reti ed erogazione del servizio

La questione della proprietà di reti ed infrastrutture

I presupposti della proprietà pubblica e la tutela della concorrenza

derivanti da obblighi di servizio pubblico debbono essere evidenziati e finanziati in modo trasparente. Se è consentito che più servizi pubblici siano gestiti dallo stesso soggetto, si applicano le regole della separazione contabile o gestionale.

Va preferita la separazione tra gestione di reti ed altre infrastrutture e gestione dell'erogazione del servizio. Tale separazione deve essere obbligatoria quando - mediante quella rete o infrastruttura - è possibile l'erogazione del servizio da parte di più soggetti. Essa serve precisamente a garantire i diversi utilizzatori della rete e a rendere possibile la pluralità dei soggetti erogatori dei servizi. In ogni caso è assicurato **il diritto di accesso alle reti e ad altre infrastrutture a condizioni non discriminatorie.**

La separazione tra gestione delle infrastrutture e gestione dell'erogazione del servizio è tutt'altra cosa dalla questione della proprietà delle reti e delle altre infrastrutture che rendono possibile l'erogazione del servizio.

La proprietà pubblica delle reti svolge una funzione decisiva per il processo di liberalizzazione: evita che al momento della gara per l'affidamento della gestione della rete si presenti per i concorrenti una rilevante barriera all'entrata quale si avrebbe se la rete fosse di proprietà del gestore uscente. L'impresa che vince la gara gestisce la rete, effettua gli investimenti di sviluppo e manutenzione, li remunera attraverso i

Modalità di subentro del nuovo gestore

Gestione pubblica della rete?

ricavi della gestione (tariffe ed eventuali contributi pubblici definiti in modo trasparente al momento della gara), trasmette la rete al nuovo gestore che a sua volta si trova nelle medesime condizioni. L'attività d'impresa, che consiste nella gestione e nello sviluppo della rete, risulta quindi pienamente remunerata, ma il mercato resta sempre contendibile in sede di gara: i cittadini pagano l'ammortamento e la remunerazione degli investimenti effettuati dall'impresa come utenti attraverso le tariffe ed eventualmente come contribuenti attraverso i trasferimenti da bilancio definiti al momento della gara. Beni realizzati sotto questo regime non possono essere che pubblici. Quindi, l'impresa gestisce *pro tempore* rete e impianti per conto della comunità locale misurandosi nella competizione "per" il mercato in base alla propria capacità di offrire le migliori condizioni di gestione e sviluppo della rete.

Caso mai, si tratta di definire le modalità di subentro del nuovo al vecchio gestore che consentano a quest'ultimo di rientrare appieno del capitale anticipato nel caso in cui al momento della nuova gara l'ammortamento degli investimenti effettuati non sia stato completato: al riguardo basta stabilire che il gestore entrante debba pagare all'uscente un valore pari all'ammortamento residuo; l'entrante si fa carico così dell'investimento già effettuato per la quota parte che insiste sul periodo di affidamento di sua competenza e rientrerà a sua volta di questa anticipazione tramite i ricavi della sua gestione.

Proprietà pubblica  
delle reti, concorrenza  
"per il" mercato e  
barriere all'entrata



**La proprietà pubblica delle reti non implica dunque alcun residuo di statalismo: all'opposto, svolge una funzione essenziale per garantire la piena contendibilità della gestione dell'infrastruttura in sede di gara.**

Caso mai, non la proprietà ma la **gestione** pubblica diretta della rete va messa in discussione. Essa appare in generale non necessaria e quindi non proporzionata rispetto all'obiettivo dello sviluppo della concorrenza nei servizi che utilizzano la rete. Come si è detto prima, la gestione pubblica diretta della rete può essere presa in considerazione solo se vi sono connessi compiti di garanzia particolarmente delicati, ossia non risolvibili attraverso la normale regolazione di tariffe e condizioni di accesso non discriminatorie. **In tutti gli altri casi, la gestione della rete deve essere affidata a gara.**

Chi può concorrere

Infine, il regime di affidamento della gestione di una rete di servizio pubblico locale non va confuso con il regime di rilascio di una licenza per offrire un servizio in regime di concorrenza "nel" mercato. Si pensi per esempio alle licenze per l'offerta di servizi di telefonia cellulare: in questo caso non si ha a che fare con un monopolio naturale ma semplicemente con una risorsa scarsa (le frequenze); è appunto l'uso della risorsa scarsa che è stato messo in gara, non la gestione della rete che in questo caso non ha le caratteristiche del monopolio naturale. L'impresa che si è aggiudicata

una licenza mette in campo, per offrire il servizio, la sua infrastruttura, che dunque non può che rimanere di sua proprietà.

In sintesi, se si vuole veramente introdurre la concorrenza “per” il mercato nella gestione delle infrastrutture di servizio locale non appare opportuno consentire agli enti locali di vendere le “proprie” reti ed infrastrutture essenziali al servizio. Piuttosto deve essere certamente possibile all’ente “intestare” tali beni ad una propria società. Ma il trasferimento al gestore attuale ostacolerebbe un domani il subentro di nuovi soggetti in sede di gara, che dovrebbero comprare l’intera rete dal gestore uscente. E anche se si prescrivesse che il nuovo gestore, invece di comprare la rete, paghi al gestore uscente una rendita sotto forma di canone per l’utilizzo, si tratterebbe comunque di una barriera all’entrata (un extracosto, seppur diluito nel tempo, per l’entrante) e inoltre, trattandosi di un bene che deve essere a disposizione sia dell’ente locale sia del gestore, di una notevole complicazione ai fini della conservazione e manutenzione del bene. E’ dunque decisamente preferibile la conservazione in proprietà pubblica delle infrastrutture essenziali. In ogni caso, se si decidesse per la possibilità di privatizzazione, occorrerebbe introdurre un preciso “statuto” di questo tipo di beni, in proprietà privata ma utilizzati nell’interesse generale.

Gli stranieri a  
condizione di  
reciprocità

Tipologia delle  
società concorrenti

Chi disciplina le gare

Chi conduce le gare

#### 4. I principali interrogativi sulle modalità di scelta del gestore

Un'effettiva concorrenza si ha quando vi è una pluralità di soggetti interessati. Oggi tutti o quasi i possibili concorrenti sono in una situazione (affidamenti diretti alle aziende pubbliche, concessioni senza gara o rinnovi e proroghe per definizione senza gara alle imprese private) che non consentirebbe loro di operare in ambito concorrenziale, beneficiando di una rendita acquisita con metodi estranei al mercato. Consentire di concorrere soltanto a chi è stato privatizzato, ma gode dello stesso tipo di rendita, è ingiusto e contrario alla regola di parità di trattamento interna e comunitaria (discrimina in ragione del tipo di proprietà della società e corrispondentemente obbliga gli enti locali a disfarsi in tempi stretti e quindi a prezzi stracciati delle loro partecipazioni di maggioranza), e comunque non risolve il problema per ragioni numeriche. Nel periodo transitorio la situazione non muterà, poiché continueranno nella maggior parte dei casi i rapporti in corso, cosicché alla "prima gara" si presenteranno soggetti che hanno alle spalle affidamenti e concessioni che la riforma non consente più. Quindi non resta altra soluzione che permettere a tutti di partecipare alle gare garantendone l'imparzialità.

Gli stranieri, che spesso si trovano nella condizione di essere affidatari diretti di servizi pubblici, vanno ammessi a concorrere alle procedure di gara che si apriranno nel nostro paese, ma a condizione che vi sia parità di trattamento nel

La rilevanza pro-  
concorrenziale della  
regolazione

Che richiede  
indipendenza e  
competenza  
specialistica

paese cui appartengono per le imprese italiane.

Nell'individuazione dei tipi di società ammessi a partecipare alle procedure di selezione è bene adottare il criterio di privilegiare le strutture consolidate, che offrono maggiori garanzie e quindi evitare le associazioni temporanee di impresa. Non si tratta infatti di gare pubbliche per l'affidamento di un "servizio", bensì di gare per l'affidamento di un "servizio pubblico", che richiede maggiori garanzie (di identificazione del soggetto e di solidità).

La disciplina delle procedure di evidenza pubblica in questa materia è uno dei tasselli, non il meno importante, di una normativa pro-concorrenziale. E' in gioco la creazione di un mercato di dimensione quanto meno nazionale. Poiché in questo caso lo Stato esercita una competenza esclusiva, la disciplina relativa può anche essere introdotta con lo strumento del regolamento governativo.

Vanno affrontati i delicati problemi di imparzialità delle procedure, in particolare quando vi è il "**concorrente in casa propria**" quando cioè concorre anche il gestore uscente presso quello stesso comune che ha bandito la procedura di scelta. Si possono prospettare due tipi di soluzioni: lo spostamento della competenza al livello istituzionale superiore – dal Comune alla Provincia o alla Regione – ovvero l'obbligo di composizione della Commissione aggiudicatrice con membri la

Soluzioni temporanee  
e soluzioni a regime

cui indipendenza sia garantita dalla natura del soggetto che li designa (ad es. Autorità Antitrust). La seconda soluzione appare preferibile perché altera meno la fondamentale competenza comunale.

## 5. I compiti di regolazione.

I compiti di regolazione sono altra cosa dalla competenza di indirizzo politico, che spetta al Governo e ai Ministri.

Dove non vi è (o non può esservi concorrenza) i compiti di regolazione sono fondamentali perché attraverso di essi si crea (o si simula) quella concorrenza che altrimenti non vi sarebbe. E sono compiti “continui” che debbono accompagnare l’attività: non si tratta solo di avviare con la regolazione l’apertura dei mercati dei servizi di pubblica utilità alla concorrenza ma di garantire (per esempio con la regolazione delle tariffe e delle condizioni di accesso alle reti, con la regolazione trasparente degli eventuali trasferimenti da bilancio dove necessari, con la messa a punto delle modalità di svolgimento delle gare) che la concorrenza continui permanentemente a operare; e si tratta anche, dove comunque permane un monopolio naturale integrato rete-servizio, di regolare tariffe e qualità del servizio a vantaggio dei consumatori e in modo che il servizio attiri risorse imprenditoriali e finanziarie in una competizione “per” il mercato. Si tratta di compiti nello svolgimento dei quali gli enti locali hanno bisogno di supporto tecnico e di

Necessità di adeguamento di enti locali e imprese

Transizione non oltre 5 anni

La partecipazione alla prima gara degli affidatari diretti o fiduciari

metodologie comuni a livello nazionale, supporto e metodologie che richiedono robusta competenza tecnica specialistica e imparzialità.

Questi risultati si possono raggiungere con soluzioni istituzionali diverse ma appare preferibile, anche alla luce dell'esperienza di questi anni, che **il ruolo di regolatore sia attribuito a un'Autorità indipendente piuttosto che alla burocrazia ministeriale**: un'autorità è in grado di dotarsi di maggiore specializzazione e competenza tecnica, ed è dotata di maggiore credibilità e coerenza di condotta della politica di regolazione grazie alla minor esposizione ai mutamenti di orientamento della direzione politica; a questo riguardo, è essenziale che la legge istitutiva di un'Autorità ne definisca in modo adeguato (specie con riferimento ai meccanismi di nomina) l'autonomia e ne chiarisca meglio i compiti rispetto alla sfera che deve restare di competenza della direzione politica. **In ogni caso di raccomanda di evitare la soppressione di Autorità di regolazione per fare un favore ai regolati.**

Diversificare i periodi di transizione

Incidenza del nuovo regime sulle discipline di settore (soltanto per il gas naturale e i trasporti vi è una disciplina proconcorrenziale

#### 6. Disposizioni specifiche per i comuni di minori dimensioni.

Se i comuni di minori dimensioni dovessero attuare singolarmente la disciplina di liberalizzazione sopra illustrata incontrerebbero **considerevoli difficoltà.**

Proprio per questo ordine di ragioni (anche se relative alla “gestione” in sé e non alle modalità di scelta del gestore) le norme di settore (risorse idriche, trasporti collettivi di persone, rifiuti) da tempo prevedono che ci si organizzi **per ambiti (nel caso delle risorse idriche) o per unità di rete (nel caso dei trasporti)**. Ed è questa la strada che occorre percorrere con sempre più convinzione.

Laddove non vi siano prescrizioni analoghe delle leggi di settore, si può consentire transitoriamente l’affidamento diretto a una propria società realizzata con altri comuni, ovvero di operare in convenzione o consorzio con altri comuni, al solo scopo di consentire il raggiungimento di una massa critica **che permetta di passare in un secondo tempo all’applicazione della nuova disciplina**.

Benefici per enti locali e cittadini.

## 7. Come si governa la transizione.

Molti aspetti sono già stati esaminati nell’esposizione precedente. In sintesi, il passaggio al nuovo sistema non può essere, né così rapido da cogliere impreparati enti locali e imprese, private o pubbliche, né così lento da togliere mordente alla riforma.

**Un periodo di transizione non superiore ai cinque anni può essere giudicato equilibrato, con l’avvertenza che vanno conservate le scadenze**

**dei periodi che stanno decorrendo per effetto di riforme già in vigore (trasporti, gas naturale).**

Il periodo di transizione deve essere caratterizzato, come si è già detto nel testo, da una particolare elasticità delle regole, al fine di non vanificare il sistema di concorrenza, introducendo i meccanismi ma perdendo i possibili concorrenti. Per questo ordine di ragioni va consentito a soggetti che dovrebbero altrimenti essere esclusi dalle gare di concorrere alle prime gare del nuovo regime.

Infine è bene diversificare la transizione in ragione dei problemi specifici del singolo settore. Ad esempio, il settore idrico è gravato, non soltanto dall'esigenza di introdurre la liberalizzazione, ma anche dai problemi di attuazione di leggi di riforma (legge Galli) finora largamente disattese. L'occasione va colta per accelerare anche l'applicazione di quella riforma.

E' utile aggiungere che una legge pro-concorrenziale in materia di servizi pubblici locali è necessariamente riferita a tutti i settori in cui possono aversi servizi pubblici, sia ai settori in cui già esiste una disciplina di questo tipo, sia ai settori che sono regolati da discipline risalenti a impostazioni del passato, cui era estranea una prospettiva diversa dall'alternativa tra gestione pubblica diretta e concessione a terzi senza procedure ad evidenza pubblica del servizio riservato.

Benefici per le imprese

Benefici per il sistema economico italiano



**Il rapporto con le discipline preesistenti va quindi regolato in modo che i nuovi principi a tutela della concorrenza prevalgano sulle discipline di settore previgenti per la parte in cui esse non prevedono concorrenza “nel” mercato e concorrenza “per” il mercato. Ciò significa che, ad esempio nel settore delle risorse idriche, restano in vigore tutte le norme che prevedono la definizione delle risorse idriche e la gestione tendenzialmente unitaria per ambiti, non sopravvivono quelle che garantiscono la permanenza di concessioni ed affidamenti senza limiti di durata e quelle che consentono la gestione pubblica diretta del servizio.**

#### 8. I benefici attesi.

Questi consistono essenzialmente nel rafforzamento del ruolo di programmazione e controllo degli enti locali, nei miglioramenti di qualità dei servizi e nella riduzione dei costi della loro fornitura, che deriveranno dall'apertura dei mercati e dallo sviluppo della concorrenza.

L'ente locale, liberato da compiti impropri di gestione diretta del servizio, può far leva, nella programmazione dello sviluppo del territorio amministrato, su una pluralità di offerte da parte di imprese in concorrenza tra loro circa: i piani di investimento che rispondono agli obiettivi di infrastrutturazione definiti dall'ente locale; le forme

di organizzazione e di erogazione del servizio, e quindi la qualità del servizio stesso, che meglio incontrano le esigenze di organizzazione della città e i bisogni dei cittadini.

La riduzione dei costi di gestione delle reti e dei servizi consentono una riduzione delle tariffe per i cittadini in quanto utenti e un miglioramento dei bilanci degli enti locali e quindi un risparmio per i cittadini in quanto contribuenti. In sede di gara, l'ente locale seleziona l'impresa che presenta l'offerta che l'ente locale giudica più conveniente in base ai propri obiettivi: o perché pratica le tariffe più basse (vantaggio per gli utenti), o perché chiede (per esempio nei servizi di trasporto) il sussidio più basso a copertura degli oneri di servizio pubblico (vantaggio per i contribuenti), o ancora perché offre (nei servizi in cui i ricavi tariffari sono da soli in grado di coprire i costi e remunerare il capitale) un canone di concessione più elevato (vantaggio per i contribuenti).

Infine, il recupero di efficienza delle imprese sottoposte al pungolo concorrenziale e le possibilità di crescita delle imprese locali connesse proprio all'apertura dei mercati consentono una valorizzazione delle imprese con potenziali riflessi positivi per i bilanci comunali, per esempio al momento della privatizzazione.

L'apertura dei mercati libera le aziende pubbliche da tutele paralizzanti e consente loro di esprimere le capacità imprenditoriali che sono

andate maturando al loro interno in questi anni. Si apre inoltre uno spazio per un ampio ingresso di imprese private nel comparto dei servizi locali e più in generale per il coinvolgimento di risorse imprenditoriali e finanziarie private. La liberalizzazione consente dunque più crescita e più innovazione alle imprese, ossia un loro rafforzamento competitivo, essenziale per confrontarsi con mercati sempre più integrati anche a livello internazionale.

L'attuale assetto protetto dei servizi locali ha finito per ostacolare il corretto dimensionamento produttivo dei soggetti erogatori. La riforma solleciterà rilevanti processi di riorganizzazione dell'offerta: potranno finalmente emergere le forme più efficienti di organizzazione, con l'adeguamento della dimensione produttiva alle effettive economie di scala e di scopo presenti nei diversi settori. L'apertura dei mercati e il superamento degli steccati e delle protezioni sollecitano quindi una ristrutturazione produttiva che consente di perseguire importanti obiettivi di politica industriale. Una simile riorganizzazione industriale costituisce un contesto particolarmente favorevole per la realizzazione degli investimenti necessari al recupero del ritardo infrastrutturale del nostro paese. Infrastrutturazione, migliore qualità e costi più bassi dei servizi locali significano condizioni migliori di offerta di input fondamentali per le imprese operanti negli altri settori, con un guadagno complessivo di efficienza e di competitività del sistema economico italiano.

