



I SERVIZI PUBBLICI LOCALI TRA “CONCORRENZA” E “IMPRENDITORIALITÀ” (seconda parte)

di Nedo Biancani



Le forme di gestione dei servizi pubblici locali sono differenziate a seconda che si tratti di servizi sociali, per i quali è prevista la forma dell'istituzione, oppure di servizi di interesse economico, per cui invece è prevista la forma della gestione in economia (laddove il servizio abbia modesta rilevanza economica), la concessione, l'azienda speciale e la società mista a prevalente capitale pubblico.

Nel corso degli anni questi schemi hanno subito una qualche modifica, in primo luogo a causa del recesso del modello dell'azienda speciale di cui viene prefigurata, ad opera della legge Bassanini bis, la trasformazione in società di capitale, che non deve avere più soltanto la forma di società per azioni ma può anche assumere quella della società a responsabilità limitata. Per altro verso, il modello della società mista viene ulteriormente articolato, nel senso che si prevede anche la possibilità di avere società a prevalente partecipazione privata.

Il D.Lgs. n. 267/00 (Testo Unico delle norme sull'amministrazione locale) riproduce agli art.112 e segg. le norme originali della L. n. 142/90 integrate con le modifiche apportate nel corso del decennio, ma l'attuale assetto normativo si pone in radicale contrasto con la normativa europea. A riprova di ciò sta anche il fatto che nel corso della passata legislatura si è faticosamente discusso ed elaborato un disegno di legge volto alla modifica degli Art. 22 e segg. della Legge 142/90, soprattutto al fine di adeguare le forme di organizzazione dei servizi pubblici locali ai principi europei.

Il citato disegno di legge prevedeva, innanzitutto, il ricorso generalizzato alla gara per l'affidamento del servizio, ricorso che finora era stato escluso in tutti quei casi in cui il servizio veniva affidato direttamente a una società mista di cui fosse socio l'Ente locale. In tal caso, secondo giurisprudenza costante della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, si deve procedere all'affidamento diretto in base alla considerazione che sarebbe antieconomico che un Comune costituisca una società per azioni con capitale proprio per la gestione di un certo servizio e che poi esista la possibilità che detto servizio, essendo affidato mediante gara, sia gestito da un soggetto diverso dalla società mista comunale. Tuttavia, quando quest'ultima è oggetto di affidamento diretto, la fattispecie si pone in contrasto con il diritto europeo, che esige in linea generale per tutti i servizi (e quindi anche di interesse economico generale) l'utilizzo del principio concorsuale.

Si pone, inoltre, una peculiarità in relazione alla figura della società a partecipazione pubblica minoritaria. È complesso, infatti, trovare una giustificazione all'affidamento diretto ad una società a partecipazione pubblica minoritaria che, pur essendo razionale con riguardo all'apporto di capitali e di competenze che i gestori privati possono apportare nella gestione del servizio, non lo è in considerazione del privilegio accordato agli imprenditori confluiti nella società mista rispetto a quelli che devono necessariamente sottostare al principio concorsuale. Non è, quindi, un caso che nel disegno di legge n.4014 si prevedeva la soppressione delle società miste con partecipazione minoritaria dell'Ente locale.

Gli economisti hanno spesso sollevato il cosiddetto problema del "nanismo" delle imprese di erogazione dei servizi. In Italia, infatti, i servizi pubblici locali sono inefficienti proprio perché localizzati in ambito comunale e perché gestiti da imprese, siano esse concessionarie o società miste, che operano solo ed unicamente in quell'ambito territoriale. È per questa ragione che si è cercato di valorizzare la partecipazione alle gare anche di soggetti collocati territorialmente al di fuori del territorio comunale.

Le considerazioni svolte finora trovano, però, un limite insormontabile nel fatto che il disegno di legge di cui si discute è naufragato con la passata legislatura, nell'ambito della quale era stato osteggiato, tra l'altro, dalle stesse aziende di erogazione dei servizi che hanno mostrato non poche reticenze all'introduzione di un sistema concorrenziale.

* * *

Allo stato attuale pressoché tutti i grandi servizi pubblici nazionali sono stati privatizzati, mentre i servizi pubblici locali rimangono ancora "chiusi nei loro recinti". Questa deroga al diritto comune ed al diritto europeo ha trovato giustificazione nelle finalità sociali e di sviluppo locale che si vogliono sottendere a detti servizi.

Ma non si può comunque prescindere dal fatto che il diritto europeo poggia in modo inequivocabile e generalizzato sui principi di concorrenza e di mercato, dal che deriva che i pubblici poteri possono gestire privatamente i servizi pubblici pur non prescindendo dalle finalità insite negli stessi servizi.

Pertanto, non sembra più corretto parlare di pubblici servizi, ma è invece opportuno porre l'attenzione sull'esistenza di un mercato regolato avente ad oggetto servizi universali non necessariamente erogabili da pubblici poteri.

* * *

Nello specifico comparto dell'energia, l'approccio valido è quello delle *multiutilities*, ossia di soggetti in grado di generare un'offerta di più servizi, di cui il caso ASM Brescia costituisce forse uno dei più rappresentativi

esempi di eccellenza: nata nel 1908 da una delibera del Comune di Brescia, con l'affidamento della gestione del servizio tranviario e della fabbrica del ghiaccio, nell'ultimo decennio del secolo ASM coglie come una interessante opportunità la forte spinta al processo di liberalizzazione del mercato energetico e si trasforma, nel 1998, da azienda municipalizzata a società per azioni, con un capitale sociale rappresentato da 1.306.536 azioni detenute per il 99,49% dal Comune di Brescia. È tra le prime ex municipalizzate ad entrare nel mercato dell'approvvigionamento di energia elettrica di importazione e a conseguire, prima e unica ex municipalizzata italiana, la qualifica di "responsabile di equilibrio" in Francia, potendo in tal modo agire come acquirente e venditore all'ingrosso di energia elettrica direttamente in Francia.

Nel campo ambientale, settore in cui opera la struttura dello Studio Omega, in particolare quello della raccolta dei rifiuti solidi, le più frequenti ipotesi di privatizzazione si riscontrano all'estero.

La nostra esperienza nella riprogettazione dei servizi di raccolta dei rifiuti solidi urbani a livello di territorio comunale evidenzia come le esperienze estere possono essere replicate anche in Italia, con uguali e soddisfacenti risultati.

Ciò è però possibile soltanto se la parte pubblica migliora di molto le sue capacità di controllo e selezione degli affidatari.

