

1) La più che decennale storia dei tentativi di riforma dei servizi pubblici locali a rilevanza economica e delle loro forme di affidamento e gestione può essere delineata nei suoi profili essenziali con riferimento alle pronunce della Corte costituzionale che si sono succedute a partire dalla approvazione dell'art. 23-bis del decreto-legge 112/2008 (sent. 325/2010), dal referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011 (ammissibilità referendum, sent. 24/2011), dal ripristino sostanziale della disciplina abrogata con l'art. 4 del decreto-legge 138/2011 e s.m.i e, infine, dalla sentenza 199/2012 che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni, cioè quelle apportate in ultimo dai decreti-legge 1/2011 e 83/2012.

2) Il quadro normativo che viene a configurarsi a seguito dell'esito referendario e della sent. 199/2012 non rappresenta, però, una sorta di ritorno all'art. 113 del Testo unico degli Enti locali e ciò per espressa dichiarazione della medesima Corte che ha escluso la revivescenza di disposizioni precedentemente abrogate. Per i servizi pubblici di interesse economico generale, allo stato attuale, il quadro risultante è quello determinato dall'insieme delle direttive europee, dalle norme settoriali in vigore per i servizi pubblici già esclusi dall'applicazione della disciplina prevista dall'art. 4, co 34 del d.l 138/2011 (*servizio idrico integrato, servizio di distribuzione di gas naturale, servizio di distribuzione di energia elettrica, servizio di trasporto ferroviario regionale; gestione delle farmacie comunali*) e per quanto concerne il servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati, dal ripristino del regime di privativa pubblica ai sensi della vigente normativa ambientale sull'intero ciclo di gestione dei rifiuti urbani e assimilati (disposto dal comma 387 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2013 che modifica quanto disposto in precedenza dall'art. 14, co. 1 del decreto-legge 1/2011).

3) In questo quadro si collocano i successivi provvedimenti in materia di società strumentali e servizi pubblici locali emanati dal governo volti a riordinare, in senso più generale la presenza delle società a partecipazione pubblica a carattere strumentale e di quelle per la gestione dei servizi pubblici.

Con le misure introdotte successivamente alla sentenza 199/2012 il governo interviene su tre fronti: quello riguardante le partecipazioni *cd* strumentali attraverso un piano di dismissioni obbligate e di riordino mediante un complesso e articolato processo di privatizzazioni/dismissioni (d.l 95/2012), quello riguardante il rafforzamento dei sistemi di controllo e di governace da parte degli enti partecipanti (d.l 174/2012) e in materia di trasparenza e incandidabilità (l. 190/2012 e d.lgs 235/2012), quello di riorganizzare l'assetto per ambiti dei servizi pubblici locali a rilevanza economica per ambiti territoriali nel rispetto della disciplina comunitaria e nazionale di settore (d.l 179/2012 con riferimento all'art. 3-bis del decreto-legge 138/2011 modificato con la previsione che l'affidamento dei servizi avvenga unicamente da parte dell'autorità di ambito designata).

5) Possiamo, dunque, riassumere che, in esito alla sentenza 199/2012 gli enti locali possono affidare la gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica: tramite una gara pubblica; a società mista, con selezione con gara del socio privato operativo e senza vincoli relativi alla percentuale di

capitale da collocare sul mercato; a società *in house*, in possesso dei requisiti previsti dall'ordinamento comunitario.

Ogni forma di gestione diretta da parte del pubblico deve essere subordinata ad una previa verifica di condizioni di mercato e di concorrenzialità praticabile (nel mercato, per il mercato), della presenza di monopoli naturali (reti e infrastrutture), nonché da una attenta analisi delle particolari condizioni e caratteristiche geomorfologiche e territoriali. Anche le c.d. gestioni *in house*, rese possibili alle condizioni disciplinate dal diritto comunitario (proprietà pubblica e controllo analogo), rappresentano o dovrebbero rappresentare una scelta residuale qualora i servizi possano essere svolti a migliori condizioni di efficacia ed efficienza in un regime di concorrenza (nel mercato o per il mercato). Non sempre tuttavia l'acquisto sul mercato di beni e servizi è in sé garanzia della miglior scelta, e la corretta e sana gestione delle società *in house*, in rapporto alle finalità istituzionali dell'ente locale e alle particolarità del servizio, può assicurare il raggiungimento di redditività e socialità.

6) In via generale si può affermare che i provvedimenti sopra richiamati, con riferimento al fenomeno delle società partecipate e a quello specifico riguardante le società per la gestione dei servizi pubblici locali nel loro complesso sono in linea di principio condivisibili nei fini che si prefiggono, ma risultano purtroppo molto meno convincenti nei loro contenuti applicativi. Innanzi tutto, perché pesa su queste disposizioni il quadro di incertezza determinato dal contesto di fine legislatura e dai limiti sostanziali determinati dall'aver operato tramite decretazione d'urgenza.

In una situazione di grande confusione istituzionale e fortemente critica per la finanza pubblica, ciò che è mancato è stata la capacità di avanzare politiche di sviluppo e rilancio dell'economia, in particolare nei settori dei servizi pubblici e delle infrastrutture. Ciò avrebbe dovuto costituire il quadro di riferimento entro cui collocare la pure necessaria operazione di riordino e semplificazione del sistema di partecipazioni pubbliche e di imprescindibile revisione della spesa delle amministrazioni pubbliche.

7) Per Legautonomie, richiamandoci più direttamente alla proliferazione delle partecipazioni societarie di tipo strumentale e, quella più specifica, di riqualificare i servizi pubblici locali, da sempre i principi di autonomia e responsabilità che le amministrazioni a livello centrale, regionale e locale devono garantire, devono altrettanto coniugarsi con quelli del buon andamento della attività pubblica. Tutte le amministrazioni pubbliche sono, infatti, vincolate al rispetto non formalistico del principio costituzionale del buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione che, accanto a quelli di legalità e di imparzialità, si richiama a precisi criteri di efficienza efficacia ed economicità, nonché di trasparenza.

In tale quadro, che evoca complessi profili organizzativi, gestionali, di risorse e di bilancio vanno, quindi, favorite tutte quelle misure riguardanti la promozione di assetti concorrenziali nell'erogazione e produzione di servizi, in questo caso a livello regionale e locale, in grado di garantirne l'adeguatezza, l'efficienza e l'economicità, innanzitutto potenziando il ruolo delle autorità di regolazione e di tutela della concorrenza.

A tal fine è evidente la necessità di valorizzare concretamente e incisivamente – più di quanto è stato operato finora - nei rapporti con i gestori di servizi, il contratto di servizio e la Ccrta dei servizi quali strumenti centrali di garanzia degli standard qualitativi e dei diritti dei cittadini/utenti/clienti in un quadro ordinamentale certo e stabile nel tempo.

8) Il livello di efficienza del sistema dei servizi pubblici locali rappresenta un elemento qualificante del livello di *governance* locale e della competitività di un sistema territoriale ai fini dell'attrazione degli investimenti ed è altresì un fattore fondamentale della coesione sociale e nell'esercizio della citizenship. Anche nella prospettiva di un welfare più aperto e "di mercato", i servizi pubblici locali rivestono un carattere nevralgico per la tenuta e lo sviluppo degli ambiti di integrazione sociale, fino a caratterizzare alcuni di essi come strettamente connaturati – vedi il diritto alla mobilità – alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei diritti sociali.

9) Pertanto, le misure in proposito introdotte dal governo Monti, seppure in modo non articolato e in assenza di un incisivo riassetto degli enti locali, dal d.l 95/ 2012 e dal d.l 179/2012 in materia di partecipazioni societarie e gestioni di servizi pubblici per ambiti, dal d.l 174/2012 in materia di controlli e dalla legge 190/2012 e dal d.lgs 235 /2012 in materia di trasparenza e incompatibilità, malgrado le buone intenzioni, rischiano l'asfissia entro breve se non si riesce a ridare prospettive concrete a riforme attese da anni. Questo dovrà essere un punto qualificante del programma della nuova legislatura.

10) La prima condizione per concretamente realizzare i cambiamenti necessari è dare sostanza alla riforma degli enti locali. Alcuni tra gli obiettivi posti, seppure con modalità francamente discutibili quando si interviene con decretazione d'urgenza in materia ordinamentale delle autonomie, si avviano all'ennesimo accantonamento, vedi il riordino delle province tentato, avviato e poi rinviato.

Per le città metropolitane la tornata elettorale, potrebbe costituire, di fatto (non di diritto), causa di ulteriori rinvii, almeno per le regioni Lombardia e Lazio interessate al rinnovo dei rispettivi consigli regionali.

Le altre misure, tra cui quelle riguardanti l'esercizio associato di funzioni e servizi e le unioni di comuni non riescono a prendere slancio. Troppo pesanti e troppo complesse sono le questioni che si abbattono su regioni ed enti locali.

Accanto al precario quadro di attuazione del cd federalismo istituzionale (che fine ha fatto il Codice delle autonomie?) c'è il grande problema non risolto del federalismo fiscale. Il congelamento del federalismo fiscale non fa camminare le altre riforme, il congelamento delle altre riforme blocca sostanzialmente il federalismo fiscale. Il risanamento della finanza condiziona il tutto.

11) Se si vuole però effettivamente procedere, in particolare, con il necessario processo di razionalizzazione della presenza delle società partecipate, occorre realisticamente prendere atto almeno di due questioni di non poco conto da definire nel più breve tempo. La prima attiene alle modalità di collocazione del personale semprechè il passaggio al mercato non ponga ulteriori problemi. La seconda, che si collega alla prima, riguarda gli effetti del riordino sul patto di stabilità e sulle altre misure riguardanti il personale che l'internalizzazione di alcune tra le attività attualmente esternalizzate, pone alle amministrazioni locali,

In proposito parrebbe necessario introdurre una sorta di "congelamento programmato" degli effetti negativi provocati sull'attuale patto di stabilità dalle eventuali internalizzazioni che risulteranno dai piani di riassetto previsti dagli articoli 4 e 9 del d.l 95. Ciò al fine di consentire agli enti di procedere alla riorganizzazione, altrimenti gli ostacoli frapposti potrebbero risultare molto difficili da superare con buona pace di ogni previsione. Restano, per le altre situazioni che riguardano l'ingresso *nel mercato* le preoccupazioni dettate dall'assenza di adeguate misure di tutela occupazionale, in assenza delle quali appare poco realistico non immaginare ogni sorta di freno.

12) Rispetto agli interventi riguardanti i servizi pubblici locali introdotti dal d.l 179/2012 conv. nella legge 17 dicembre 2012, n. 221 si osserva in proposito la necessità di precisare meglio i contenuti della relazione che l'ente deve predisporre entro il 31 dic. 2013 per procedere all'affidamento dei servizi, al fine di assicurare – come prevede l'articolato, il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori e l'economicità della gestione e garantire adeguata informazione alla collettività interessata (*art. 34, co. 20*).

Parrebbe necessario, in proposito, prevedere uno schema tipo di relazione, al fine di consentire una valutazione adeguata e appropriata da parte degli organi e della popolazione interessata, nonché delle autorità preposte alla regolazione di settore e alla concorrenza. Parrebbe, inoltre, opportuno prevedere, in relazione agli adempimenti previsti anche in sede di controllo disciplinati ora dal d.l 174/2012 conv, nella legge 243/2012 , non limitarsi soltanto alla relazione iniziale di affidamento.

Si ritengono positive le altre disposizioni riguardanti l'obbligo di fissare la scadenza degli affidamenti diretti in essere in regola, ma privi di data di scadenza e, per quelli non in regola, l'obbligo di adeguamento entro il 31 dic. 2013, nonché quelle per le società quotate in essere al 1° ottobre 2003 ove si confermano le scadenze già previste e, per quelle prive di scadenza, se ne fissa la cessazione automatica al 31 dicembre 2020.

Molto importante sono anche le altre disposizioni riguardanti i servizi a rete, compresi quelli concernenti i rifiuti urbani, in ambiti o bacini territoriali ottimali per i quali si stabilisce che tutte le funzioni riguardanti l'affidamento siano affidate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, come similmente deve già intendersi nel caso delle aree territoriali delle città metropolitane.

Anche in questo caso parrebbe opportuno prevedere da parte degli enti locali una analoga previsione (in sede statutaria ?) in favore delle unioni di comuni per l'affidamento unico per gli altri servizi di rilevanza economica non qualificabili "a rete" e per quelli non di rilevanza economica. Riteniamo che tale previsione, nel rispetto delle garanzie costituzionali di autonomia e responsabilità degli enti locali, potrebbe comportare una considerevole riduzione del numero delle società, enti, aziende, ecc. attualmente esistenti, con evidenti riduzioni di spesa e significativi incrementi di livello e qualità dei servizi erogati.