

ALLEGATO 13

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di attuazione in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica (Atto n. 226)**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE DEL GRUPPO PD**

La I Commissione Affari Costituzionali;

premessi che:

l'assetto dei servizi pubblici locali è da anni al centro della discussione economica e politica del nostro Paese, in ragione della loro rilevanza, ai fini del potere d'acquisto delle famiglie (i costi tariffari di tali servizi, infatti, incidono fra il 10 e il 20 per cento sul reddito disponibile, a seconda dell'ampiezza, della famiglia e della zona geografica di residenza), della qualità della vita dei cittadini e della competitività delle imprese italiane;

il regolamento in discussione è l'ultimo atto dell'attuazione dell'articolo 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 che imposta il problema non tanto sotto il profilo — certamente meritorio — della liberalizzazione del mercato dei servizi pubblici locali, quanto sotto quello — decisamente criticabile — della semplice privatizzazione il che, di fatto, si traduce in una sottrazione della gestione dei servizi dalla concorrenza optando per un molto meno concorrenziale passaggio, *sic et simpliciter*, dalla gestione pubblica a quella privata; si realizza così di fatto un passaggio forzato e con tempi e modi inaccettabili — in quanto lesivi dell'autonomia di regioni ed enti locali — da un monopolio pubblico ad un monopolio privato;

si ritiene di segnalare l'opportunità di garantire una particolare tutela alle società *in house* che hanno dimostrato una

gestione efficiente del servizio pubblico locale, anche in considerazione degli investimenti da loro effettuati;

è indubbio, inoltre, che la necessità di interventi riformatori su questo comparto, che racchiude al suo interno numerosi settori anche fortemente eterogenei fra di loro, abbia assunto un valore simbolico ai fini dell'affermazione di una cultura pro concorrenziale, di apertura del mercato e di trasparenza da parte di gestioni che in ogni caso ricadono sotto la sfera della regolazione pubblica e che assorbono ingenti risorse a carico dei bilanci pubblici, delle famiglie e delle imprese;

non sempre, tuttavia, a tale valore simbolico e politico è corrisposto un approccio coerente. È il caso degli interventi legislativi proposti dal Governo e approvati dal Parlamento nella XVI legislatura, in particolare dell'articolo 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133: presentato come un intervento innovativo, evidenzia, invece, tutti i rischi di un'ulteriore chiusura del mercato e di limitazione della concorrenza, con conseguenze negative sulle famiglie, specie sulle fasce sociali più deboli, sui cittadini e sulle imprese, che si troveranno a pagare il conto di questa mancata riforma, la quale, anzi, ha il sapore di una vera e propria controriforma. Analogo giudizio va dato in merito all'articolo 61 della legge 23 luglio 2009, n. 99, in tema di trasporto

pubblico locale, che ha segnato un arretramento rispetto alla normativa previgente;

in nessun modo l'articolo 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 e successive modificazioni prevede l'istituzione di meccanismi specifici di regolazione pubblica e di controllo, che invece risulta fondamentale introdurre, ai fini di garantire una tutela certa della concorrenza, come avviene in tutte le grandi democrazie europee che prevedono da tempo la liberalizzazione dei servizi pubblici locali;

va rilevato che l'acqua e i servizi ad essa riferibili non possono essere trattati alla stregua di un qualsiasi altro servizio pubblico locale, ancorché a rilevanza non economica, poiché, ad esempio, rispondono a logiche concorrenziali opposte rispetto agli altri, risultando un obiettivo fondamentale la riduzione del consumo dell'acqua stessa, non il suo incremento;

considerato che:

anche se certamente il regolamento deve attenersi ai contenuti previsti dalla legge di autorizzazione, per cui le critiche di base appena elencate si riverberano su di esso solo in maniera indiretta e comunque non sempre in maniera tale da costituire un vizio di legittimità, nel contesto della legge entro cui si pone si rilevano comunque dei gravi vizi;

in particolare all'articolo 2 è necessario prevedere che la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi non venga attribuita a valutazioni caso per caso e ad hoc, ma tramite una scelta programmatica che evidenzi, sulla base di argomentate analisi di mercato, industriali e di costo, le possibili scelte in merito all'organizzazione dei diversi servizi pubblici locali, gli obiettivi e gli standard di servizio, le modalità di monitoraggio indipendente, che comprendano anche forme di partecipazione degli stakeholders locali;

all'articolo 3 – in particolare alla lettera *d*) – sarebbe necessario contemporaneamente sia i principi contenuti nella tutela

della concorrenza sia le esigenze di politica industriale, con particolare riferimento alla necessità di aggregazioni e di economie di scala, poiché se vi fosse un'Autorità di settore – una per acqua e rifiuti e una per trasporti – potrebbe farsene carico, ma poiché non è stata istituita, sarebbe importante un rafforzamento del ruolo del Nucleo di consulenza per l'Attuazione e Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS), istituito dalle delibere CIPE n. 65 del 24 aprile 1996 e n. 81 dell'8 maggio 1996 e riorganizzato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 novembre 2008, ovvero del Ministero per lo sviluppo economico;

accanto a ciò, l'articolo 3, comma 3 risulta incompleto anche sotto il profilo dei criteri cui si deve uniformare lo stesso contenuto del regolamento, poiché sarebbe necessaria una integrazione concernente la necessità di introdurre specifiche carte di servizio, in cui l'ente affidante possa fissare gli obiettivi di qualità del servizio e di trasparenza informativa a cui è soggetto l'affidatario; in quest'ottica va altresì sottolineata la critica del consiglio di stato all'articolo 3, comma 5 dove viene riproposta una disposizione (articolo 113.11) del Testo Unico degli Enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000), la cui abrogazione è disposta dallo stesso regolamento, che riguarda i contratti di servizio, poiché rende disposizioni di rango secondario quelle che – auspicabilmente – dovrebbero rimanere di rango primario, e per ciò stesso non più coperte da tutte le tutele di cui gode la legislazione nel nostro ordinamento;

allo stesso tempo risulta necessario aggiungere una « clausola sociale » secondo cui le imprese partecipanti debbano rendicontare una « storia d'impresa » senza macchia sul fronte delle condizioni di lavoro, prevedendo inoltre il modo come le imprese partecipanti intendano utilizzare la forza lavoro esistente, anche attraverso processi di riorganizzazione e di formazione e le modalità di gestione degli eventuali esuberanti, comunque da contrattare in base alle vigenti normative, facendo sì che

il peso di questo criterio nella valutazione delle offerte divenga significativo.

all'articolo 3, comma 4 risulta invece necessario definire meglio quali siano i « compiti operativi » di cui parla la legge, facendo sì che essi si risolvano in un vero e proprio piano industriale valido per l'intera durata della concessione in cui siano indicati gli apporti di capitale per gli investimenti, gli schemi per il finanziamento degli investimenti, compresi i precordi contrattuali con il sistema bancario per il loro approvvigionamento, gli standard di servizio da raggiungere e le modalità per il monitoraggio indipendente della realizzazione del piano stesso;

le modalità previste dall'articolo 3 per la valutazione dell'offerta rischiano inoltre di ingenerare effetti distorti e particolarmente penalizzanti rispetto agli investimenti effettuati da ciascuna ente locale;

l'articolo 3, comma 5 omette inoltre di prendere in considerazione un punto importante e cioè la possibilità per i comuni di svolgere anche in forma associata le funzioni di verifica previste dal comma medesimo, qualora necessario ai fini di una gestione più efficace ed efficiente;

l'articolo 4 risulta illogicamente restrittivo rispetto alla normativa europea poiché è chiaro che il legislatore interno ha agito in maniera diversa dagli orientamenti espressi in sede comunitaria, aggiungendo all'apparato normativo da essa posta una serie di adempimenti ulteriori, di difficile dimostrazione e la cui prova è dunque prevista solo in ambito nazionale, con evidenti effetti discriminatori; in particolare il comma 2, lettera c) fissa un criterio – l'applicazione di una tariffa media inferiore alla media di settore – che non tiene conto del fatto che la tariffa media è pari alla somma dei costi e degli investimenti per unità di acqua erogata e che, pertanto, sarà necessariamente più alta in quei territori in cui la domanda è bassa e in cui vi è l'esigenza di realizzare ampi interventi di infrastrutturazione; nel

medesimo senso, il comma 2, lettera d) del medesimo articolo indica come criterio il raggiungimento di costi operativi medi annui con un'incidenza sulla tariffa che si mantenga al di sotto della media di settore, senza tener conto che il livello dei costi non dipende solamente dallo sforzo imprenditoriale del gestore, ma anche da elementi al di fuori del suo controllo come le condizioni morfologiche del territorio, la popolazione e la densità abitativa;

l'articolo 4, inoltre ancorché costituendo un'attuazione del comma 4-*bis* dell'articolo 23-*bis*, risulta sbilanciata e irrazionale nonché poco utile sia perché determinerebbe un sovraccarico lavorativo assai consistente per l'autorità antitrust, sia perché comporterebbe la sottrazione – in maniera del tutto schizofrenica – degli appalti per i servizi pubblici locali, a prescindere dall'entità dell'importo, nei comuni piccoli o medi sarebbero sottratti al controllo dell'antitrust;

all'articolo 5, è invece indispensabile specificare che debbano essere esclusi dal patto di stabilità i flussi finanziari che non derivano da decisioni discrezionali dell'ente, ma da obblighi normativi, specificando, alla fine del secondo comma che risultano esplicitamente esclusi i costi e i ricavi tariffari regolati da norme settoriali;

l'articolo 7 riguarda le modalità di assunzione del personale da parte delle società a capitale pubblico affidatarie di servizi locali, rinviando alla fonte primaria (articolo 18 del dl 112 del 2008). Tale rinvio risulta non corretto, nella misura in cui, nel riproporre la disposizione di rango primario (articolo 18 del dl 112 del 2008), il regolamento opera una differenziazione tra la disciplina delle società a totale capitale pubblico e società partecipate a maggioranza pubblica, senza che questa distinzione sia rinvenibile nel comma 10 dell'articolo 23-*bis*;

le deroghe e limitazioni contenute nell'articolo 8 non risultano in alcun modo ragionevoli, introducendo nel nostro ordinamento discriminazioni sensibili quanto alla disciplina della società partecipate, rispetto alle altre tipologie società;

inoltre, risulta necessario estendere le procedure di cui al comma 9 a tutte le forme di affidamento, essendo necessario che l'organo di revisione venga coinvolto non solo se l'affidatario è pubblico o misto, ma in ogni caso, visto che occorre sempre esercitare una vigilanza sulle modalità con cui sono spese le risorse che l'ente impegna per il servizio;

secondo quanto richiamato in precedenza, all'articolo 11, comma 1 risulta necessario eliminare l'inciso «se emanate», poiché le carte dei servizi devono essere obbligatorie per gli enti e per i concessionari, al fine di garantire il maggior grado di soddisfacimento possibile per i cittadini;

infine, è necessario introdurre specifiche previsioni con riferimento a quanto disposto dal comma 1, lettera *d*) dell'ar-

ticolo 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, prevedendo che le procedure ivi previste vengano concordate dalle singole amministrazioni con il Ministro dell'economia e delle finanze e che la valutazione delle offerte venga svolta da una Commissione composta a maggioranza da membri designati dallo stesso Ministro dell'economia e delle finanze. La *ratio* della disposizione, perfettamente coerente con l'impianto complessivo delle disposizioni contenute nella legge di autorizzazione e altresì attuativa di un ordine del giorno accolto dal governo in sede parlamentare, è di porre il Ministero dell'economia e delle finanze in una posizione di assistenza tecnica agli enti che privatizzano importanti *asset* quotati in borsa.

Per questi motivi esprime,

PARERE CONTRARIO