

Matteo GADDI (Consigliere Comunale di Mantova)

(TESTO NON RIVISTO DA PARTE DELL'AUTORE)

Poiché presumo che non dirò le stesse cose del Ministro Ronchi e del Sindaco Chiamparino parto dall'unico elemento che condivido largamente della loro esposizione, cioè il riconoscimento che nella Legislatura precedente l'allora Ministro Linda Lanzillotta presentò un disegno di legge, il 772, che nella sua impostazione era largamente sovrapponibile con l'attuale Decreto Ronchi, che porta il nome del Ministro che lo ha presentato.

Non tutti condivisero quell'impostazione, c'era un largo consenso, che metteva assieme il Centrodestra e la parte più consistente del Centrosinistra. Non tutti lo condivisero, e per fortuna non viviamo in un regime di pensiero unico in cui tutti condividono le stesse cose, ma qualcuno mantiene una capacità critica di discernere cosa si può condividere e cosa no.

Io nel mio intervento mi attengo allo schema che ci ha proposto oggi il Ministro Ronchi, perché mi risulta più facile interloquire. E correttamente il Ministro ha distinto il concetto di privatizzazione da quello di liberalizzazione. Cioè la privatizzazione è un processo in base al quale il pubblico si spoglia della proprietà e della titolarità di un servizio, che vende ad un privato, mentre nel caso della liberalizzazione la titolarità del servizio, ed almeno la proprietà di reti, impianti e dotazioni patrimoniali, permane in capo al pubblico.

Io però mi chiedo se si può parlare di liberalizzazione nella norma che è stata proposta, e se per liberalizzazione si intende un processo che attiva i caratteri propri del sistema concorrenziale, cioè della concorrenza, che si esplica nella comparazione il più possibile continua tra offerte diverse dal punto di vista della qualità e del prezzo. E quindi in una logica di concorrenza, caratterizzata in sé da una pluralità di offerte, il consumatore può scegliere. Scelgo quella perché c'è un'offerta qualitativa; scelgo quell'altra perché mi conviene sul prezzo.

Perché pongo il problema? Perché il Decreto Ronchi introduce, come norma ordinaria, non solo la messa a gara del servizio, ma anche la possibilità della gestione attraverso la società mista pubblico

– privato, purché la partecipazione privata arrivi almeno al 40 per cento del capitale sociale, e al partner privato siano affidati specifici compiti operativi.

Però prendiamo, come concetto, che la regola ordinaria, attraverso la quale si gestiscono i Servizi Pubblici Locali è la messa a gara. Cioè io Comune definisco un bando, le condizioni attraverso le quali metto a gara la gestione di un servizio, si confrontano più operatori economici, e l'offerta maggiormente rispondente dal punto di vista economico ed industriale di servizio si aggiudica quel servizio. Questa non è una liberalizzazione.

Cioè la liberalizzazione che attiva quel meccanismo di concorrenza, in base al quale si confrontano più offerte, ad esempio nell'ultimo segmento della filiera industriale del gas, dove più operatori commerciali possono presentare la loro offerta, presentare un loro contratto (in termini di fornitura e di costi), e le offerte commerciali si confrontano.

Ma se io metto a gara un servizio, e l'operatore che se lo aggiudica lo gestisce per trent'anni, la presunta concorrenza che io attivo, la presunta comparazione di offerte inizia e finisce esclusivamente nel momento della gara, perché poi per venti o trent'anni chi si aggiudica il servizio lo gestisce in termini quasi monopolistici, come l'affidamento diretto. Perché io mi aggiudico l'affidamento del servizio, il bando di gara prevede trent'anni di gestione, per trent'anni non si esplicano le virtù progressive e luminose della concorrenza in termini di quotidiana comparazione tra offerte diverse. Io gestisco e per trent'anni mi gestisco il servizio.

Occhio perché il rischio di sostituire una situazione di monopolio pubblico con una situazione di monopolio privato, è molto forte, mettendo assieme il peggio tanto dell'uno quanto dell'altro. Cioè il peggio di un'impostazione monopolistica, che fa venir meno la possibilità di una comparazione tra offerte diverse, e il peggio di una gestione privatistica, orientata al profitto, su Servizi Pubblici Locali.

Secondo elemento. Nella formulazione ancora del 23 bis della 133 (e la prima parte del primo comma non è stata modificata) si stabilisce il principio ispiratore della norma, che dice questo: “Le

disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei Servizi Pubblici Locali di rilevanza economica, al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti all'universalità e alla accessibilità del servizio".

Cioè il primo principio che la norma si propone di perseguire, non è quello storico dei Servizi Pubblici Locali, non è quello comunitario dei servizi di interesse generale, e anche dei servizi di interesse economico generale, cioè favorire la coesione sociale e territoriale. Ma è quello di perseguire l'instaurarsi di un regime di concorrenza.

Ma la concorrenza in sé non è un principio, è un mezzo che può essere discusso, può essere accettato, ma per il perseguimento di un principio proprio dei Servizi Pubblici Locali che ben esplicitava anche la 142/90, dove diceva: "Sono i Servizi Pubblici Locali quelli che perseguono la coesione sociale e lo sviluppo economico delle comunità". Ed era quella che in termini di possibilità gestionale mi garantiva la più ampia possibilità di scelta.

Terza osservazione che mi sento di fare. Mi sembra che la norma in questione operi una forzatura abbastanza rilevante. Cioè mi sembra che sia la prima volta, nella storia dell'ordinamento dei servizi locali, che viene espresso un orientamento così forte, cogente, quasi impositivo, rispetto alle autonomie locali.

La 103 del 1903, legge fatta non dalla Sinistra radicale, ma da Giolitti, che introdusse il concetto di municipalizzazione, ma soprattutto la 142/90, consentivano un ventaglio ampio di scelte, alle quale gli Enti Locali potevano accedere. Erano almeno cinque negli articoli 22 e 23 della 142/90: in economia (ancorché molto residuale), l'azienda speciale, l'istituzione, la società di capitali (anche mista pubblico – privato) e la messa a gara del servizio.

Ma se la Costituzione stabilisce che uno dei principi fondanti della Repubblica è il riconoscimento delle autonomie locali, perché su un tema così rilevante, relevantissimo come diceva benissimo prima il Sindaco Chiamparino, come la gestione dei Servizi Pubblici Locali, stabilire in maniera

così impositiva, pressoché un'unica forma di gestione, a cui tutti i Comuni, con una compressione fortissima della loro possibilità di scelta, si devono adeguare?

Quarta cosa. Rispetto al livello comunitario. Libri bianchi, libri verdi, sui servizi di interesse generale, il partenariato pubblico privato, la copiosissima produzione giurisprudenziale della Corte di Giustizia europea, e anche l'ultimissimo Protocollo 26 del Trattato di Lisbona. Nessuno di questi prescrive, impone agli Stati membri l'obbligo di adeguarsi alla forma gestionale della messa a gara dei servizi. Anzi, l'ultimo, il Protocollo 26, allegato al Trattato di Lisbona, riconosce il ruolo essenziale, e l'ampio potere discrezionale delle Autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare ed organizzare servizi di interesse economico generale il più possibile vicini alle esigenze dell'utenza.

Tutte le sentenze della Corte di Giustizia Europea non vietano l'affidamento *in house*. Sono molto rigorose, giustamente, nel definire le condizioni attraverso le quali un Ente può accedere all'affidamento *in house*, che sono cumulative. Cioè la proprietà è interamente pubblica, la prevalenza della parte di servizi svolta per l'Ente o gli Enti Locali, titolari del capitale societario è il cuore dell'*in house*.

Concetto di controllo analogo. Cioè ancorché formalmente terzo, rispetto all'Ente concedente, le società, alle quali viene affidata *in house* la gestione di un servizio, è come se fossero un'articolazione organizzativa dell'Ente, tanto che devono essere sottoposte ad un controllo analogo a quello che il Comune esercita sui propri uffici.

Io poi ho scritto un saggio, mettendo in discussione il fatto che il principio di *in house* sia realizzabile attraverso la società di capitali, perché da modifica del Codice Civile ci sono competenze, tanto nel modello dualistico quanto nel modello monistico, degli organi di gestione o di sorveglianza delle società di capitali che secondo me sono incompatibili con un controllo così penetrante ed efficace del modello *in house*, rispetto ad una società di capitali.

Ma io mi chiedo, ma perché vedere in questo un elemento di ingessamento, e non invece di

trasparenza e di controllo democratico?

Io faccio il Consigliere a Mantova da circa quindici anni, e quindici anni fa la nostra municipalizzata era un'azienda speciale, con margini di autonomia industriale. Per carità, io sono sempre un po' perplesso quando sento beni comuni, perché evocano secondo me un concetto un po' troppo poetico, naïf. Questi sono servizi industriali, è giusto che vengono gestiti secondo una logica industriale (piani industriali, capacità, efficienza, eccetera).

Ma ricordo bene che potevamo esercitare il controllo sull'azienda speciale, almeno sugli atti fondamentali dell'azienda (Bilancio, consuntivo, piano programma, eccetera). Adesso – e su questo chiudo – le società per azioni, partecipate dagli Enti Locali o meno, affidatarie di servizi che interessano tutti i cittadini, sono pressoché escluse da qualsiasi forma di controllo.

Chiudo con questo esempio. TEA S.p.A. ha concluso a Mantova un accordo industriale e commerciale con Enipower per la gestione di un ciclo combinato produzione e commercializzazione di energia elettrica. Io sono Consigliere di un Comune che detiene il 75 per cento di quell'Azienda e quotidianamente venivo fermato dai cittadini che mi chiedevano: “Ma cosa fa la nostra società?”. Io ho chiesto l'atto, la società ha opposto il segreto industriale e commerciale; alla faccia della trasparenza, alla faccia delle lobby, che mi chiedo se risiedono più nel sistema delle ex municipalizzate, o delle multinazionali, che magari già pensano di partecipare alle gare e gestire i servizi in un'ottica di profitto.

Per questo dico, occhio che non si sostituisca un monopolio pubblico con un monopolio privato tutto orientato alla gestione di questi servizi, al profitto e all'opacità assoluta in termini di controllo, di verifica e di trasparenza.