

## Le non facili metamorfosi dei servizi pubblici locali tra “prezzo della territorialità” e “costi di cittadinanza” secondo un recente studio

*Francesco Coccozza*

Nella primavera del 2010, la Cattedra di diritto pubblico dell'economia e la Scuola di formazione per l'insegnamento del diritto e dell'economia negli Istituti di istruzione secondaria (Ssis) dell'Università di Ferrara hanno tenuto un ciclo di seminari dal titolo *Le libertà tra meccanismi di mercato e cultura delle regole*. In quel contesto, il 13 maggio, Giuseppe Di Gaspare ha intrattenuto l'uditorio sui principali problemi trattati nella nuova edizione della monografia da lui curata sulle *trasformazioni* che sta subendo l'assetto istituzionale e normativo dei *servizi pubblici locali*<sup>1</sup>. È stata quella un'occasione perché chi scrive queste note traesse – attraverso un dialogo con l'Autore – gli spunti di riflessione che seguono (e che vengono ora strutturati quasi a modo di recensione), circa i principali profili problematici trattati nella nuova edizione di uno studio che, nella sua veste precedente, risale al 2001. Con questa nuova edizione, Di Gaspare ha inteso “fare nuovamente il punto sulla disciplina di un settore nevralgico per il vivere civile della collettività” (come si ribadisce nel lancio pubblicitario della Casa Editrice), analizzando gli strumenti che fanno collimare *delimitazione territoriale e socialità* nella fruizione di alcuni servizi pubblici.

Non si può non rimarcare con favore la sottolineatura del *carattere nevralgico* che i *servizi pubblici locali* rivestono per la *citoyenneté*, come traspare dall'opera del Di Gaspare. Dall'erogazione di tali servizi dipende infatti la sopravvivenza di non pochi “diritti di cittadinanza” (o “di integrazione sociale”) che gli individui vantano – o dovrebbero poterlo fare – anche nel *welfare* di mercato, ultima trincea

---

(1) G. Di GASPARE, *Servizi pubblici locali in trasformazione*, Padova, Cedam, 2010.

per la difesa di quel che resta dello *Stato sociale*, dopo gli attacchi del neoliberismo e del monetarismo, annidati nelle formule – piene ormai di tanta vuota retorica e di pochi convincenti argomenti – della *globalizzazione* dei mercati, divulgate negli ultimi decenni<sup>2</sup>. Invece, come si evidenzia nella monografia qui analizzata (e come io sottintendo con il riferimento fatto nel titolo alla mitologia delle *metamorfosi*), risultano più problematici fini e strumenti, anche normativi<sup>3</sup>,

---

(2) Sul supplemento settimanale “D” del quotidiano *la Repubblica*, del 25 settembre 2010, a p. 217, veniva ricordato un detto dell’economista Vilfredo Pareto, secondo il quale “la solidarietà è sempre ottima per ricevere, non è mai buona per dare”. Al di là dell’accettabile dose d’ironia presente in questo aforisma, sta di fatto che sul *socialismo municipale* che la società civile italiana ha visto nascere, attraverso le aziende municipalizzate, fin dai primi decenni del XX secolo – e dove era stato introdotto un notevole grado di solidarismo – imperversa ormai, come è stato rilevato, il lugubre (e definitivo) rintocco delle “campane a morto”. Il primo rintocco, ancora debole invero, risuonò già con la legge 142/1990, a proposito della quale lo scritto di C. PINELLI, *Privatizzazione dei servizi pubblici e autonomie locali*, in C. AMIRANTE, A. SACCOMANNO (a cura di), *Il nuovo ordinamento locale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1995, p. 347 ss., ricordava come, all’entrata in vigore della legge 142/1990, si contassero in Italia 530 imprese pubbliche locali, le quali gestivano 715 servizi. Il tema merita la comparazione, secondo il metro della comune cultura giuridica europea, effettuata da L. AMMANNATI e F. DI PORTO (a cura di), *Concorrenza e sussidiarietà nei servizi pubblici locali. Modelli europei a confronto*, Quaderni del Dipartimento di diritto dell’economia dell’Università di Siena, Milano, Giuffrè, 2007.

(3) Il regolamento di attuazione della disciplina dei servizi pubblici locali risulta approvato – almeno come schema di delibera governativa – nella seduta n. 102 del Consiglio dei Ministri, del 22 luglio 2010, ma ha dovuto affrontare un lunghissimo iter di formazione, prima di essere pubblicato ed entrare in vigore. È singolare, oltre che inquietante, la lentezza con la quale si è avuta l’entrata in vigore del *Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell’articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*: dalla preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, del 17 dicembre 2009, alla pubblicazione nella G.U. 12 ottobre 2010 sono trascorsi più di dieci mesi. E la materia disciplinata con formazione secondaria è assai delicata, andando dalla liberalizzazione – dettagliatamente disciplinata nell’art. 1 – alle procedure competitive ad evidenza pubblica dell’art. 2, per *promuovere e proteggere* l’assetto concorrenziale dei mercati, alla *customer satisfaction* perseguita con la previsione delle *carte dei servizi*, alle procedure (compresi i pareri che debbono essere richiesti all’*Autorità garante della concorrenza e del mercato*) da rispettare per gli affidamenti (e la revoca) di servizi pubblici locali (artt. 3 e 4), alla disciplina della distinzione tra *funzione di regolazione e funzione di gestione*, alla previsione di delicate *analisi di mercato*, per misurare l’idoneità di lasciare la materia alla *libera iniziativa economica privata* (la così detta *sussidiarietà orizzontale*).

delle “trasformazioni” che hanno investito questo delicato campo dell'interventismo pubblico e che misurano alcuni tra gli indicatori più significativi dello stato di benessere di “Sistemi Locali”, fattori anche di nuova, potenziale competitività, entro un generale ed unitario “Sistema paese”.

Vi sono state di certo resistenze da parte di chi detiene il potere politico-legislativo ai cambiamenti endogeni. E vi sono state altresì contraddizioni nel provvedere normativamente ai mutamenti che la così detta “modernizzazione” richiedeva in questo campo. Ma il carattere *nevralgico* dei *servizi pubblici locali* si va coniugando, in modo sempre più stretto, con il principio guida dell'*apertura dei mercati alla libera concorrenza*<sup>4</sup>, imperante nell'Europa comunitaria e sempre più difficilmente eludibile da parte dell'Italia, chiamata a sciogliere molti nodi – normativi ed istituzionali anche – nel settore dei *servizi pubblici locali*. E non si può non apprezzare la ridefinizione che l'Autore ha compiuto di *confini teorici saldi*, entro i quali deve essere ricondotto il tema dei *servizi pubblici locali*, perché non venga persa di vista la sistematicità entro la quale va inquadrata la *mutevole* disciplina normativa (la “sfuggente normazione positiva” dell'ultimo decennio, come viene definita da Di Gaspare nell'introduzione alla nuova edizione). *Pluralismo* nella fornitura di *servizi pubblici locali* ed *apertura alla concorrenza* si presentano, dunque, non solo come nuovi principi guida, ma soprattutto come uniche soluzioni oggi praticabili, di fronte ai problemi di *variabilità territoriale* dei cosiddetti *costi di cittadinanza*, che gli economisti sono soliti mettere in risalto, più di quanto abbiano saputo fare i giuristi.

È la *mutevolezza* della disciplina normativa del settore, comunque, ad essere divenuta una variabile significativa di quegli ambiti residuali di *benessere*, rappresentati dai *servizi pubblici locali*. Così come desta non pochi interrogativi la (non breve) durata del ciclo delle *metamor-*

---

(4) Scrive Di Gaspare, a p. 89 che “le accelerate sequenze di riforme legislative *à la carte et sur la carte* di questi ultimi due lustri” avrebbero dovuto innestare proprio elementi di concorrenza, mentre invece si vede allontanare “il miraggio della liberalizzazione sempre traguadata dalla disciplina positiva e mai raggiunta nella sua applicazione”.

*fosi* che ha colpito i *servizi pubblici locali*. A tali interrogativi risponde lo studio curato da Giuseppe Di Gaspare. *Vitalità e delicatezza dei servizi pubblici locali* (con questi termini è possibile sintetizzare il *carattere nevralgico* rivestito da tali *servizi* nelle società avanzate) si confrontano con il contesto d'*incertezza che connota ogni ambito dei tempi odierni*. Il tema di certo non è nuovo, essendo già stato denunciato con lungimiranza da John Kenneth Galbraith in una serie televisiva, intitolata appunto *The Age of Uncertainty*, nella lontana estate del 1973. Ma è tema capace di evocare sempre la gravità dei problemi che oggi sono degni di particolari attenzioni. *Disuguaglianze territoriali* di partenza dello Stato italiano e diversità dei *modelli di sviluppo locale*, che i più recenti indirizzi di politica economica sembrano avallare (senza risolvere le contraddizioni del *marketing territoriale*, come strategia di sviluppo seguita spesso dagli enti locali), complicano il tema dei *servizi pubblici locali*, legandolo ai così detti *costi di cittadinanza*<sup>5</sup>.

Quali riflessi immediati ha l'incertezza dei tempi odierni, quali ripercussioni irradia sui *servizi pubblici locali*? Una prima risposta a questi quesiti si ha, nel capitolo settimo, con le immagini del *miraggio del mercato* (evocato da Di Gaspare come *epifania*) e delle *privatizzazioni dimezzate* (dimezzate come lo era il *Visconte* che Italo Calvino aveva ideato, nel 1952, per raffigurare bontà e perversione compresenti in ogni scelta del genere umano), succedutesi nell'ultimo decennio. E si evidenzia anche il disinvolto ricorso del legislatore al binomio *regola/deroga*, in materia di *servizi pubblici locali*.

La farraginosità delle regole giuridiche che si sono recentemente suc-

---

(5) È ormai noto a diverse branche delle scienze sociali il nesso che finisce per legare il luogo eletto a propria residenza e l'approvvigionamento di servizi presso un unico, *ben determinato* fornitore, senza alcuna effettiva possibilità di scelta alternativa. È la ragione per la quale la fruizione dei *servizi pubblici locali* da parte dei *cittadini/consumatori* è suscettibile, ormai, di una tale *variabilità territoriale delle voci di spesa*, da rendere assai incerti quelli che per alcuni economisti costituiscono veri e propri *costi di cittadinanza*. Com'è noto, *trasporti pubblici urbani, fornitura di acqua, gas ed energia elettrica, asili per l'infanzia, residenze pubbliche per anziani, assistenza sanitaria "di prossimità"* vedono individui e famiglie servirsi dei soli fornitori locali, succubi quindi delle spese legate al territorio.

cedute, a disciplina dei *servizi pubblici locali*, non collima certo con l'esigenza di *mobilità* di regole (ma non *caos* normativo<sup>6</sup>) che debbono misurarsi con logiche di mercato, nel disciplinare un così delicato ambito della convivenza civile, soggetto alle mitologiche *metamorfosi*, evocate nel titolo di questo mio breve saggio<sup>7</sup>. Non mancano dubbi però in chi scrive, per quel che riguarda il ricorso a fonti secondarie del diritto, al fine di ovviare alle esigenze di *mobilità* e *mutevolezza* di alcune delle regole che debbono disciplinare un così fragile terreno, linea di confine tra mercato e socialità<sup>8</sup>.

Destano quanto meno inquietudine la durata e la consistenza del “ciclo” di trasformazioni che ha investito il vecchio *socialismo municipale*, relativo ai servizi pubblici locali e ad altre forme di intervento,

---

(6) Si veda, in senso analogo, A. CANDIDO, *La tutela della concorrenza come passe-partout statale nella matassa ingarbugliata dei servizi pubblici locali*, in *Il diritto dell'economia*, 2, 2009, p. 383, il quale ricorda che “probabilmente, negli ultimi vent'anni, pochi settori del diritto pubblico hanno conosciuto una così tanto disomogenea e caotica rivisitazione normativa e giurisprudenziale così come è accaduto per i servizi pubblici locali”.

(7) Il tema delle “trasformazioni” recenti in molti campi del *diritto dell'economia* è colto, del resto, da più autori: si veda C. SAN MAURO, *Recenti trasformazioni nel diritto dell'economia*, Repubblica di San Marino, 2010 (nella *prefazione* del quale S. AMOROSINO – a p. 6 – richiama l'immanenza della *costituzione economica* europea, sul cui crinale si dispongono le ampie riflessioni di Cesare San Mauro, relative al contrastato processo di liberalizzazione dei pubblici servizi locali). L'Autore in questione, nel ricordare la continua evoluzione legislativa, che ha animato la materia dei *servizi pubblici locali* nell'ultimo decennio, cita l'immagine classica dell'oscillazione del pendolo tra due estremi: 1) uno favorevole alla liberalizzazione e alla concorrenza, da tutelare in un settore di mercato contraddistinto dalla competizione tra soggetti pubblici, privati e misti; 2) l'altro teso a tutelare le aziende pubbliche locali, non importa se costituite o no sotto forma di società per azioni, a scapito dell'effettiva concorrenza.

(8) È solo con la G.U. del 12 ottobre 2010, n. 239 che si è concluso un lento e tormentato iter di formazione del *Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'art. 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133*. In esso vengono inseriti principi (oltre che disposizioni) meritevoli di ben più autorevoli fonti normative. Il riferimento alle *analisi di mercato*, che possono condizionare la libera iniziativa economica privata in materia di *servizi pubblici locali*, il richiamo a principi di *proporzionalità, sussidiarietà orizzontale, efficienza, fallimenti del sistema concorrenziale, benefici per la stabilizzazione, lo sviluppo e l'equità all'interno della comunità locale*, se non sono destinati a restare meri enunciati normativi di facciata, privi di effettiva rilevanza giuridica, meritano forse enunciazioni normative più autorevoli, oltre che più pregnanti.

potenziate se non create dal *welfare* perseguito dai pubblici poteri a livello locale. La *mobilità delle regole* sui servizi pubblici più qualificanti per la convivenza civile, la loro *cedevolezza* di fronte alla tirannia dei *principi del mercato* e delle rigide stecche di corsetto imposte dalla finanza pubblica, destano perplessità. Ed altre “modernizzazioni”, come le “linee guida” per la definizione di “standard di qualità dei servizi pubblici” ed eventuali ricorsi alle *class action*, sono costituite da strumenti ancora acerbi per far coesistere in modo proficuo *efficienza e socialità*.

Nell'*Introduzione alla nuova edizione*, l'Autore, illustrando i cambiamenti che ha ritenuto opportuno introdurre, rispetto alla prima edizione, ricorda come non abbia riproposto il saggio intitolato *L'insostenibile leggerezza della concessione*, che trattava dell'auspicata scomparsa dagli orizzonti del *pubblico servizio a livello locale* dell'istituto della *concessione*, come forma di organizzazione: una scomparsa successivamente intervenuta, almeno all'apparenza. Quel capitolo riecheggia, parafrasandone il titolo, la *weltanschauung* di una celebre opera dello scrittore ceco Milan Kundera che vedeva l'uomo protagonista e vittima, nel contempo, della storia vissuta. Esso non risulta però del tutto rinnegato, giacché è reperibile altrove per ricordare al lettore l'ormai scarsa consistenza dell'istituto in questione.

Infine, meritano una segnalazione i contributi che sono stati apportati al lavoro di Giuseppe Di Gaspare da Paolo Rossi, con la puntuale ricostruzione del così detto *in house*, nonché delle nuove formule ordinarie di gestione, previste dall'art. 23-*bis* della legge 133/2008, e da Luigi Alla, riguardo agli obblighi di servizio pubblico nel contesto comunitario e nazionale.