



Associazione Regionale
Confservizi
Emilia-Romagna

APPUNTI

SULLA “RIFORMA” DEI S.P.L. – ART. 15 D.L. 135/09

A cura di:

GRAZIANO CREMONINI,	Presidente Confservizi E.R.
SERGIO AMADORI,	Responsabile Coordinamento Trasporti e Mobilità Presidente TRAM SERVIZI spa - Rimini
FILIPPO BRANDOLINI,	Vice Presidente FEDERAMBIENTE Presidente Hera Ambiente - Bologna
MARCO ELEFANTI,	Vice Presidente CONFSERVIZI E.R. Vive Presidente ENIA spa - Parma
MASSIMO MICHELINI,	Responsabile Coordinamento Servizi Idrici e Ambientali Presidente AIMA spa - Mirandola

1. 5 NON E' UNA RIFORMA ORGANICA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI COME SAREBBE STATA NECESSARIA

- Viene emanato il decreto “salva infrazioni europee” che all’art. 15 corregge l’art. 23 bis/112;
- Dovrebbe regolare i servizi a rilevanza economica: di fatto si occupa solo di Trasporto Pubblico Locale (TPL), Servizio Idrico Integrato (SII) e Gestione dell’Igiene Ambientale;
- E’ in contraddizione con le normative europee;
- Presenta rischi di profili incostituzionali;
- Approvata la conversione in legge con voto di fiducia che ha limitato l’intervento del parlamento.

Sulla base di quali presupposti è avvenuta l’approvazione di questo Decreto?

- Il diffuso stato di inefficienza dei Servizi Pubblici Locali in diverse parti del Paese;
- La più generale condizione insoddisfacente della gestione e delle infrastrutture afferenti i servizi pubblici locali;
- La volontà ferma della maggioranza parlamentare di “privatizzare”;
- La sottovalutazione del tema da parte dell’opposizione, peraltro fortemente divisa al proprio interno, che:
 - *non ha valorizzato le esperienze positive;*
 - *non è stata in grado di riformare i servizi pubblici locali quando governava.*

Occorre ora affrontare il problema evitando di assumere posizioni populiste, demagogiche e/o ideologiche

- Riproporre con coerenza il tema complessivo dei servizi pubblici locali;
- Intanto però è opportuno concentrarci sui tre settori interessati dalla norma approvata;
- Si tratta di servizi di grande rilevanza economico, industriale e sociale;
- Sono servizi indispensabili per lo sviluppo del paese e per garantire fondamentali diritti ai cittadini;
- Occorre una visione integrata dei tre settori, strettamente connessi con la salvaguardia ambientale e con la lotta ai cambiamenti climatici;
- Sarebbe un errore e comunque sarebbe riduttivo, preoccuparsi solo dell’acqua, perché bene finito e vitale.

2. ART. 15 IMPONE LA PRIVATIZZAZIONE DELLA GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO

- Occorre precisare che la privatizzazione non riguarda il bene/risorsa né le reti e gli impianti, che sono e restano pubbliche e demaniali;
- Il vero tema su cui misurarsi è come si riesce ad assicurare oggi e in futuro la disponibilità della risorsa idrica a costi contenuti e tariffe giuste;
- Occorre anche evitare che la riforma si limiti al passaggio dal monopolio gestionale pubblico a quello privato.

Da più parti si reclama l'acqua pubblica, sia per quanto riguarda la proprietà del bene, degli impianti e delle reti sia per quanto riguarda la gestione del servizio.

- Molti sostengono che l'acqua debba essere come la sanità, la scuola, la giustizia e la sicurezza;
- Si è davvero sicuri che solo l'acqua totalmente pubblica garantisca disponibilità, diritti, costi, trasparenza e legalità?
- Le vere riforme sono state introdotte con le leggi 142/90, 36/94 e l'attuale TUEL, rimaste però largamente o malamente applicate:
 - *su questo contesto si è ben operato in Emilia-Romagna, ottenendo risultati importanti;*
 - *in tante altre parti d'Italia invece non è stato fatto nulla o quasi, permanendo situazioni di servizi inefficienti ed a costi elevati;*
 - *sono diffuse anche le situazioni in cui vi è mancanza di trasparenza e legalità;*
 - *queste situazioni sono state un alibi al governo per promuovere questa "riforma";*

- La discussione è stata deviata da approcci ideologici sia nell'uno che nell'altro senso, senza invece affrontare seriamente e concretamente il tema di quali possano essere le opzioni migliori e maggiormente praticabili per realizzare gli ingenti investimenti assolutamente indispensabili ed in molti casi urgenti:
 - *è stato stimato un fabbisogno di 62 miliardi di euro per recuperare il gap infrastrutturale nel servizio idrico integrato;*
 - *nel settore dell'igiene ambientale vi è un fabbisogno enorme di impianti per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti, con particolare riferimento a termovalorizzatori e compostaggi, indispensabili per adempiere alla direttiva europea;*
 - *la condizione dei bilanci di stato, regioni ed enti locali confermano le scarse e comunque insufficienti disponibilità della finanza pubblica;*
 - *l'utilizzo di capitali privati attraverso forme di project financing presuppongono giocoforza una ricaduta sulle tariffe;*
 - *lo stato di incertezza normativa non favorisce la bancabilità delle iniziative, tanto più se promosse da società pubbliche;*
- Il servizio idrico integrato, come del resto altri servizi, costa e quindi occorre pagarlo, altrimenti la situazione non potrà che continuare a peggiorare:
 - o si paga attraverso una tariffa determinata e regolata da istituzioni pubbliche;
 - o viene pagato dall'Erario attraverso la fiscalità generale, favorendo così anche sprechi ed evasori fiscali.
- **Ecco perché era necessario una riforma organica dei servizi pubblici locali preparata con un confronto serio ed approfondito a tutti i livelli.**
- **Ecco perché oggi stare al merito dei problemi reali è il modo migliore per affrontare questo tema facendo riferimento alle esperienze realizzate.**

3. ART. 15 PIU' CHE LA LIBERALIZZAZIONE PER LA CONCORRENZA IMPONE LA PRIVATIZZAZIONE DELLA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

- A regime infatti il capitale pubblico nelle Società di gestione dovrà essere:
 - *sotto il 30% nelle Società di gestione quotate in borsa;*
 - *sotto il 60% nelle altre società di capitali.*

- Al contrario la normativa Europea prevede la liberalizzazione e la concorrenza:
 - *non discrimina la natura della proprietà della società di gestione, che può essere indifferentemente privata o pubblica o mista;*
 - *anzi, è molto orientata verso il Partnerariato pubblico - privato (P.P.P.).*

- E' inspiegabile la differenza introdotta tra Società quotate e no - giuridicamente tutte private - e tra le stesse Società quotate che ricevono trattamenti diversi anche in termini di durata delle concessioni in essere.

- Vi sono forti dubbi sulla legittimità dell'intervento legislativo su questo terreno.

- E' legittimo che la propria pubblica possa scendere anche sotto il 50%, ma ciò sarebbe più opportuno che fosse deciso dall'Ente Locale proprietario in piena autonomia, non per imposizione di legge.

- Non si è considerato che le funzioni di diversi servizi (es. TPL) e/o parte di essi sono trasferite alle Regioni, mentre l' art. 15 invece detta norme che paiono invadere proprio il campo di competenza delle Regioni.

- Pertanto vi sono dubbi di legittimità Costituzionale e di non coerenza con le normative Europee in materia sia rispetto ai poteri degli Enti Locali che delle Regioni.

4. ART. 15 DETTA NORME E TEMPI SU LIBERALIZZAZIONE, CONCORRENZA E GARE AD EVIDENZA PUBBLICA PER L’AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DEI SERVIZI

- Le motivazioni della riforma risiedono a detta dei promotori nella necessità di realizzare efficienza e contenere costi;
- E’ stato anche detto che l’ha sollecitata l’Unione Europea;
- Si concorda con la possibilità di partecipazione alle gare delle Società private, pubbliche e miste;
- Si concorda anche con la previsione della gestione “in house” come “eccezione motivata”;
- I limiti più evidenti di questa riforma risiedono però:
 - *nell’assenza di norme che incentivino scelte di industrializzazione;*
 - *nella mancanza di forti istituti pubblici deputati ai compiti di pianificazione, regolazione, controllo e determinazione delle tariffe;*
 - *in alcuni vincoli che limitano la partecipazione alle gare delle Società pubbliche che gestiscono servizi assunti in affidamento sulla base delle leggi al momento vigenti;*
- Nell’immediato si pongono perciò due problemi:
 - *il superamento dei vincoli di cui alla terza interlinea attraverso il regolamento di attuazione previsto dall’art. 15/135;*
 - *la predisposizione di adeguati Bandi di gara: criteri e vincoli per la qualità dei servizi: affidamento che prevedano la generale convenienza e non il massimo ribasso, aggiornamento dei Contratti di Servizio durante il periodo di affidamento che deve essere di durata tale da recuperare gli investimenti, etc.*

5. ART. 15 PREVEDE INTERVENTO CAPITALE PRIVATO NELLA GESTIONE DEI SERVIZI

- La partecipazione del capitale privato in sé non è negativo né automaticamente portatore di aumenti tariffari, anzi può rappresentare un'opportunità positiva, a patto che:
 - *siano stabilite con chiarezza regole e condizioni nei bandi di gara e nei capitolati d'appalto, ivi comprendendo gli obblighi in termini di piani di investimento da attuare;*
 - *per fare ciò risulta fondamentale il ruolo pubblico di regolazione e controllo, che non può esaurirsi con la fase di aggiudicazione, tanto più se si tratta di affidamenti per lunghi periodi di tempo;*
- Non vi è una sola fattispecie possibile. Infatti, a parità di condizioni, esistono tante gestioni, con esperienze sia positive che negative, sia pubbliche che private. E' sufficiente una disamina di varie e differenti situazioni del Paese.
- A questo proposito è molto importante l'esperienza dell'Emilia-Romagna, la quale dimostra che anche nel settore dei servizi pubblici locali ci possono essere importanti positività:
 - si tratta di un'esperienza forse unica per il volume di investimenti pianificati ed attuati;*
 - le società di gestione stanno crescendo attraverso la diversificazione in altri settori, lo sviluppo in altri territori e il doversi misurare in mercati già liberalizzati;*
 - i servizi pubblici locali sono fattore di sviluppo economico e sociale della territorio;*



**6. L'ART. 15 SOFFRE DELLA MANCANZA DI DUE ELEMENTI RIFORMATORI
FONDAMENTALI:**

A. norme incentivanti per realizzare su area vasta una politica industriale dei servizi: aggregazioni, imprenditorializzazione, efficientamento, contenimento dei costi, investimenti, etc.

Senza di ciò la trasformazione e l'efficientamento dei servizi pubblici locali per rispondere ai reali bisogni del Paese e dei cittadini rischia di restare una velleità.

B. strumenti pubblici efficaci per la programmazione, la regolazione, il controllo e per le politiche tariffarie; tanto più necessari quanto più avanza il processo di privatizzazione.

Si tratta di dar vita ad un equilibrato sistema di poteri e di funzioni pubbliche e gestionali capace di affermare anche il valore sociale dei servizi.

Ciò può avvenire anche attraverso l'Istituzione di Autorità indipendenti nazionali e/o regionali nei settori in cui oggi non sono previste, quali Trasporto Pubblico Locale, Servizio Idrico Integrato e Gestione dell'Igiene Ambientale.

L'obiettivo fondamentale dovrebbe essere quello di realizzare una seria distinzione delle funzioni per consentire al sistema pubblico ed agli Enti Locali di “governare di più” e di “gestire di meno” superando anche l'attuale “conflitto di interesse”

7. SERVIZI PUBBLICI LOCALI - L' ESPERIENZA REALIZZATA IN EMILIA-ROMAGNA E' DA MIGLIORARE, MA DA DIFENDERE E VALORIZZARE

- E' frutto delle scelte strategiche e dell'impegno profuso da Enti Locali, Regione, soggetti gestori, economici e sociali della nostra regione;
- Può costituire una valida indicazione anche per altre realtà del Paese ove la situazione odierna è molto diversa:
- Abbiamo realizzato un forte e dinamico sistema fondato su:
 - spa miste, pubbliche, private; generalmente pluriservizio, che oggi possono partecipare alle gare con molte possibilità di vincerle;
 - aggregazioni aziendali e sistemi integrati di gestione industriale;
 - tariffe nella media nazionale e largamente inferiori a quelle europee;
 - ingenti investimenti infrastrutturali, sviluppo di attività di ricerca e innovazione;
 - forte occupazione diretta o indiretta (coop. Sociali);
 - utili per gli azionisti e in particolare per i bilanci degli enti locali, contribuendo così al mantenimento degli alti livelli di servizi sociali;
 - servizi di qualità garantiti per oggi e per il futuro;
 - tenuta/aumento dei clienti servizi anche nei settori energetici nonostante il forte intervento concorrenziale di altri operatori.
- Ciò è stato possibile grazie ad un positivo ruolo di governo pubblico svolto dalla Regione e dagli Enti Locali.
- Ora si pongono altri e nuovi problemi:
 - Aprirsi all'innovazione evitando però il rischio di indebolire il sistema integrato in essere (*es. gestione del servizio idrico*).
 - Completare il processo di aggregazione/integrazione nei diversi settori e particolarmente nel TPL;
 - Rafforzare ulteriormente il ruolo di governo degli Enti Locali e soprattutto della Regione (*Autorità Regionale*).



8. SERVIZI PUBBLICI LOCALI COME LEVA INDISPENSABILI PER CONTRIBUIRE ALLO SVILUPPO DELLA SOCIETA' E PER GARANTIRE I DIRITTI AI CITTADINI

- Le analisi dimostrano come in Emilia-Romagna sia molto importante il contributo dato dai servizi pubblici locali allo sviluppo economico ed alla coesione sociale (si veda ad esempio la recente indagine a cura di Nomisma);
- L'Emilia-Romagna è la quarta regione italiana per valore di P.I.L. e seconda se si prende a riferimento l'indice I.S.B.U. (indice sviluppo e benessere umano valori Economico - Sociale - Ambientale);
- Il contributo dei servizi pubblici locali al PIL dell'Emilia-Romagna è pari al 10% (2551 euro pro capite, mentre la media nazionale è pari a 836 euro);
- La dimostrazione della validità delle scelte compiute nella nostra regione è data dal fatto che i servizi sono strutturati e industrializzati, non sono mai in discussione la garanzia e la continuità dei servizi erogati;
- In conclusione occorre valorizzare, difendere, continuare ad innovare l'esperienza emiliano-romagnola, evitando di assumere iniziative e posizioni che - al di là intenzioni - spingano in direzioni sbagliate e liquidatorie.