

*SERVIZI PUBBLICI LOCALI:*

MERCATO,  
EFFICIENZA,  
EFFICACIA E  
SOCIALITA'.



**INTREVENTO**

DI PAOLO CARCASSI  
SEGRETARIO CONFEDERALE UIL

*ROMA 5 FEBBRAIO 2007  
SALA "B. BUOZZI" Via Lucullo 6  
Ore 10,00-14,00*

La quantità e la qualità delle considerazioni, che sono state esposte negli interventi precedenti sul tema del riordino di servizi pubblici locali, evidenziano con chiarezza che si tratta di un argomento di grandissima rilevanza, che investe tematiche di natura sociale ed imprenditoriale assolutamente incidenti non solo sull'economia del paese ma soprattutto per la vita di tutti i cittadini.

Il fatto che le conclusioni siano poi svolte da Guglielmo Loy mi consente di dire con chiarezza, ed anche con una qualche brutalità, quello che penso sul tema.

Queste iniziative di fronte alle quali noi ci troviamo periodicamente, in questo caso il disegno di legge 772 di iniziativa del Governo, del Ministro per gli affari regionali e le politiche locali On. Lanzillotta, andrebbero prioritariamente inserite, al contrario di quanto invece avviene, all'interno di un quadro ampio, generale ed approfondito di modifiche normative che investa l'intero assetto dell'organizzazione dei poteri dello Stato e degli Enti locali e ne modifichi l'articolazione.

La riforma del Titolo Quinto della Costituzione è, infatti, la cornice complessiva che va riscritta al fine di delineare, in modo più stabile e meno contraddittorio di quanto sin qui fatto, le potestà legislative tra Stato e Regioni, che sovente oggi si sovrappongono, particolarmente per quanto attiene le materie di legislazione concorrente, accompagnandola con la definizione di un assetto fiscale che riesca a stabilire una vera congiunzione, che oggi non esiste, tra risorse, poteri normativi e responsabilità.

Immediatamente conseguente a questo primo fondamentale passo dovrebbe essere la riorganizzazione del sistema delle Autonomie locali definendo, per quanto attiene il livello sottostante alle Regioni, i soggetti e le titolarità che esercitano i poteri locali che oggi si frantumano e si duplicano rendendo

sempre più indistinti i ruoli, giorno dopo giorno sempre più collegati a situazioni di potere e di iniziativa locale o a particolari individualismi.

Solo a questo punto andrebbe inserito il tema del riordino dei servizi pubblici locali, una volta, quindi, individuata la cornice generale, gli aspetti finanziari e l'assetto dei soggetti che in essa operano, Regioni ed altri, attraverso un metodo deduttivo ed organico che può apparire eccessivamente schematico, ma che è il solo che può assicurare coerenza e sistematicità ad un processo che altrimenti, come in questo caso, rischia di essere preso per la coda e di fornire quindi esiti e conseguenze negative per i cittadini e per i lavoratori.

Ma i processi legislativi in questo Paese avvengono, oggi, (ma è stato lo stesso nel precedente Governo) sulla base di spinte contrastanti tra le diverse anime che compongono la compagine governativa, agitata tra radicali e riformatori, sicché ognuno tenta di percorrere la propria strada indipendentemente da un quadro di carattere generale, tentando di affermare prioritariamente il proprio punto di vista, con le proprie opzioni dei confronti dell'assetto generale della società e del Paese e con i propri cavalli da battaglia da affermare e realizzare indipendentemente dal fatto se quanto si svolge a monte o a valle sia con essi coerente.

La prima considerazione di merito che si può avanzare è come questo tema dei servizi pubblici locali sia difficile da definire; anzitutto sul piano giuridico il disegno di legge 772 identifica i servizi pubblici locali nei "servizi di interesse generale a carattere economico", utilizzando la formulazione presente nella Direttiva europea, ma, al di là di questo, la gamma di servizi che sono presi in considerazione va dalla fornitura del gas, dell'acqua e della elettricità a quella dei servizi di trasporto pubblico locale o di igiene urbana, ma poi si allarga ad attività che sempre più entrano in una difficile configurazione di rilevanza economica quali ad esempio musei o biblioteche, asili nido o trasporti scolastici o parcheggi, sino ad arrivare a servizi alla persona collegati alla salute

o a stati di necessità individuale, come l'assistenza domiciliare o case di riposo e residenze sanitarie.

Ed anche dal punto di vista della rilevanza economica di tali servizi, ve ne sono alcuni a fortissima redditività, su cui si appuntano principalmente gli interessi della imprenditoria privata, quali per esempio la fornitura dell'energia, elettrica o del gas, altri che hanno connotazioni più articolate che presentano, come il trasporto urbano, forti ostacoli ad una gestione attiva, stante la necessaria estensione nello spazio e nel tempo del servizio, altri ancora come esempio l'igiene urbana, in cui elementi di redditività, quali lo smaltimento, sono affiancati ad altri di interesse economico meno rilevante quali lo spazzamento e la raccolta, per terminare ad altri ancora che non hanno nessuna rilevanza economica e che sarebbe molto difficile considerare appetibili per la imprenditoria privata.

A tutta questa gamma di attività, con modalità di articolazione e di svolgimento e caratteristiche assolutamente diverse e in molti casi divaricate, il disegno di legge 772 dà una sola risposta, "mette un solo paio di braghe", quelle della messa a gara, della "procedura competitiva ad evidenza pubblica" delle nuove gestioni e del rinnovo delle gestioni in essere, quale fosse la panacea alle esigenze di efficacia, di efficienza e di economicità che erano i tre assiomi fondamentali su cui si basava la dottrina dei servizi pubblici locali.

Ma d'altra parte l'obiettivo principale del riassetto proposto non appare essere la realizzazione di questi tre principi, bensì invece quello, considerato prioritario, della apertura del comparto a forme di concorrenza che eliminino la "cristallizzazione della situazione esistente e la sostanziale garanzia delle posizioni di monopolio".

Andrebbe quindi anzitutto cambiata l'ottica da cui partire, ricercando prioritariamente la fornitura della maggiore e migliore gamma dei servizi, attraverso processi che ne valutassero la qualità nei confronti dei cittadini e la

rispondenza dei sistemi organizzativi agli obiettivi quantitativi e qualitativi e proposti, il tutto in una logica di contenimento dei costi che deve essere temperata con i due precedenti obiettivi suddetti.

Sapendo, tra l'altro, che non si tratta per questi servizi di vera e propria concorrenza di mercato; sovente non vi sono più soggetti che svolgono la stessa attività e rispetto ai quali sia quindi possibile valutare chi e come fornisca il servizio migliore, che si tratta in molti casi della gestione di monopoli naturali e quindi, al massimo, di definire regole per l'affidamento di tali monopoli che vedranno comunque un solo operatore e l'impossibilità per l'utente di rivolgersi a quello che lui stesso per qualità e quantità di servizio reputi migliore o che sia comparativamente più economico.

La stessa normativa europea, che certamente è fortemente orientata verso la apertura dei mercati e la promozione della libera concorrenza, definendo le possibili modalità di gestione ha previsto la possibilità di affidamento dei servizi sia tramite procedura competitiva, la gara, sia tramite affidamento in house, purché siano garantiti i requisiti della proprietà interamente pubblica come pure il cosiddetto "controllo analogo", mentre invece trovano difficoltà ad essere recepite forme quali quelle della gestione mista che invece nel nostro Paese hanno trovato casi di particolare successo e sperimentazioni che richiederebbero, probabilmente, un approfondimento maggiore, stanti i risultati raggiunti.

Il disegno di legge 772 compie oggi una forzatura, di tipo ideale, se non si vuole addirittura dire ideologico, andando a cogliere uno solo degli aspetti del sistema dei servizi pubblici, quello dell'affidamento, che non ci pare, in sostanza, dia risposte esaustive rispetto ai numerosi problemi che il settore presenta, e che non tiene sovente neppure conto di quella è la realtà che verifichiamo ogni giorno sul campo.

Se dobbiamo, infatti, esprimere una valutazione sulla base della realtà che abbiamo di fronte, giorno per giorno, verifichiamo che le imprese sono cresciute come dimensione e come ruolo con l'affidamento diretto; e non il contrario.

Siamo, infatti, in presenza di un diffuso e rilevante processo di aggregazione che ha consentito di estendere a vaste dimensioni gli ambiti di operatività delle più grandi imprese pubbliche, attraverso processi di fusione e, contemporaneamente, alla definizione di una sempre più ampia gamma di servizi prestati, sino alla configurazione delle cosiddette "multiutility".

Realtà come Hera o Enia o quelle che si vanno delineando in Lombardia nell'energia tra Milano e Brescia, sono elementi che si basano su imprese che operano attraverso affidamenti diretti e che cercano unificazione per creare massa critica e riuscire a determinare economia di scala.

Il modello che invece viene prefigurato dal ddl 772 è assolutamente antitetico a questo processo di ampliamento della gamma dei servizi e di estensione degli ambiti territoriali che viene perseguita da queste realtà.

Il modello che si rappresenta (sviluppando alle estreme conseguenze il sistema privilegiato dal disegno di legge) è un sistema parcellizzato e puntiforme, in cui sarà difficilissimo che uno stesso soggetto gestisca più di un servizio (o gas, o energia elettrica, o rifiuti, ecc.), stante il fatto che ogni attività potrà avere la propria gara per l'affidamento.

Come pure sarà difficilissimo che lo stesso soggetto abbia la possibilità di svolgere il servizio in due realtà viciniori, stante il fatto, anche in questo caso, che ognuna di esse svolgerà la propria gara e quindi l'affidamento con tutta probabilità verificherà soggetti aggiudicatari diversi.

Il quadro complessivo che ne esce è quello di una pelle di leopardo in cui sarà difficilissimo affermare soggetti che abbiano dimensioni imprenditoriali ampie e che intendano rivolgersi a più attività, nel tentativo di fare sinergie.

L'altro scenario che si può porre, alternativo a quello descritto, è quello che vede possibili intese, per le gare, tra i maggiori operatori pubblici e privati, in una sorta di accordo complessivo tra i maggiori soggetti, al fine di ripartirsi aree e settori di attività, falsando quindi quegli elementi di concorrenzialità che si punta a perseguire.

Alcune delle gare che già si sono svolte hanno avuto come aggiudicatari le stesse imprese che svolgevano precedentemente le attività e si tratterebbe, se ci trovassimo nel caso descritto, di un trasformismo esclusivamente di facciata che sarebbe ben poca cosa e che non è certamente nelle intenzioni di chi persegue la modifica del sistema.

Resta ad oggi la constatazione che le “migliori pratiche” sono oggi effettuate, nella generalità e con le dovute rilevanti eccezioni, da imprese che hanno avuto affidamenti diretti che offrono generalmente una migliore qualità ed una maggiore quantità di servizi resi e situazioni di economicità non dissimili dalle realtà che sono state affidate a gara.

Vi è poi da osservare che, laddove la gara ha consentito rilevanti economie, queste non hanno avuto ripercussioni sui cittadini, sulle tariffe del servizio, limitandosi a costituire entrate di fatto per le realtà appaltanti.

Il tema delle modalità di affidamento non ci pare, quindi, fondamentale e prioritario, bensì invece ci sembrerebbe avere più senso decidere l'esclusione di affidamenti tramite gare al massimo ribasso, effettuandole invece sulla base di un “contratto di servizio” che definisca per ogni attività i connotati quantitativi e qualitativi e che fosse costruito con la partecipazione

determinante dei cittadini e delle forze sociali attraverso un processo di concertazione che veda il Sindacato come elemento decisivo.

Credo, poi, che configurato il contratto di servizio, sia poi fondamentale costruire un sistema tariffario adeguato che, anche attraverso apposite autorità di regolazione, possa vedere da un lato la salvaguardia delle fasce più deboli e, dall'altro, un reale processo di trasparenza dei costi ai fini delle possibili riduzioni tariffarie.

Se si ha un quadro definito sul contratto di servizio e sul sistema tariffario, le modalità di affidamento (seppure restano tutte le considerazioni su esposte che fanno propendere per una visione più "laica" degli affidamenti) assumono un peso di minore rilevanza, passano in secondo piano rispetto al perseguimento della efficienza, efficacia ed economicità di servizi.

Se non si procede in questo modo, si cerca, ancora una volta, di affermare posizioni ideali, o meglio ideologiche, sganciate dai reali interessi dei lavoratori, dei cittadini e della collettività.

Due ultime considerazioni: la prima, quella per cui in nessun aspetto del disegno di legge si parla di lavoratori e del Sindacato, quasi si tratti di realtà non incidenti sull'assetto dei servizi pubblici locali, neppure per la carta dei servizi per cui si prevede, invece, esplicitamente di interloquire con imprese e consumatori.

Chi opera sul campo, come i lavoratori ed i loro rappresentanti, è fondamentale per la conoscenza del servizio e della sua articolazione ed ha, quindi, un ruolo primario per la sua evoluzione in senso produttivo e per la migliore organizzazione dello stesso.

Nella definizione del contratto di servizio è quindi fondamentale il ruolo dei lavoratori e del loro rappresentante: il Sindacato.

L'ultima considerazione, infine, a proposito delle clausole sociali, occupazionali e di garanzia del salario.

Se qualcuno pensa che un processo di apertura al mercato di settori così rilevanti possa avvenire senza regole e senza la tutela di chi vi lavora, si espone ad un clamoroso insuccesso.

E ciò non per conservatorismo ma perché la tutela di obiettivi primari quali quello dell'occupazione e del salario degli addetti devono costituire elementi di invarianza rispetto al dispiegarsi della competitività.

La concorrenza va fatta sulla migliore qualità imprenditoriale dei soggetti imprese e non sulla compressione delle condizioni dei lavoratori, incentivando in questo modo le realtà corsare e favorendo la evasione normativa e contributiva.

Per questo motivo dovremo richiedere sin dalla predisposizione del ddl e poi nella sua discussione parlamentare che le clausole sociali, normative ed occupazionali compaiano esplicitamente e costituiscano un elemento costante, di invarianza nell'affidamento dei servizi.