

La Corte conti Lombardia estende gli effetti della manovra alle aziende speciali

Un Patto senza scorciatoie

Chi sfora non può affidare servizi ai privati

DI ANTONIO G. PALADINO

Il divieto a stipulare contratti di servizio con soggetti privati, previsto dalla manovra estiva per gli enti locali che non hanno rispettato il patto di stabilità, opera anche in caso di affidamento di un servizio pubblico a un'azienda speciale consortile. La ratio della disposizione legislativa, infatti, è quella di evitare un aumento di spesa per il personale degli enti locali, sia che tale incremento si verifichi in via diretta che indiretta. Si deve ritenere, pertanto, che il blocco imposto dalla norma richiamata riguardi tutte le forme di organizzazione che fanno capo all'ente, compreso l'affidamento di un determinato servizio a un'azienda speciale.

Lo ha chiarito la sezione regionale di controllo della Corte dei conti Lombardia, nel testo del recente parere n. 79/2008, con il quale ha affrontato, con un'interpretazione estensiva, la portata delle disposizioni contenute nel testo dell'articolo 76, comma 4 del decreto legge n. 112/2008.

Il parere della Corte

Gli enti locali che non hanno rispettato il patto di stabilità non possono costituire aziende speciali cui affidare la gestione di servizi pubblici. Infatti, il divieto posto dalla manovra estiva per tali enti, va inteso nel senso di impedire la nascita di strumenti che potrebbero costituire una forma di elusione dei vincoli di legge.

Come si ricorderà, tale norma prevede che gli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità non possono procedere all'assunzione di personale, divieto esteso anche alla stipula di contratti di servizio con soggetti privati «che si configurino come elusivi del blocco stesso».

Il comune di Tirano ha inteso pertanto chiedere alla Corte lombarda se fosse legittima la costituzione di un'azienda speciale consortile cui affidare la gestione di servizi socio-assistenziali ex legge n. 328/2000, facendo altresì presente che la stessa amministrazione co-

mune non avesse rispettato i vincoli imposti dal patto di stabilità previsti per il 2007.

Ma il collegio chiamato a dirimere la questione non ha ritenuto possibile quanto prospettato dal comune. È infatti pacifico che la costituzione di un'azienda speciale, ancorché in consorzio con altre amministrazioni comunali, porta sempre ogni ente associato, sia pure pro quota di partecipazione, «a esercitare sulla stessa azienda speciale un potere di vigilanza».

La particolare sanzione prevista per gli enti inadempienti al patto di stabilità, scrive il collegio, che il legislatore ha posto nella manovra finanziaria estiva, ha un suo particolare intento. Vale a dire quello di ridurre l'incidenza delle spese di personale nei bilanci delle amministrazioni locali e, al contempo, di impedire che attraverso lo schema organizzativo delle «esternalizzazioni», si possano eludere i vincoli di finanza pubblica. Nel quesito posto, la Corte ritiene di poter comprendere, nell'ambito del divieto imposto ex articolo 76 comma 4 del d.l.

112/2008, anche l'affidamento di servizio pubblico a un'azienda speciale consortile. Infatti, tale affidamento integra una fattispecie nella quale, pur non provvedendo l'ente alla gestione diretta del servizio pubblico, si utilizza uno strumento che «fa capo all'ente stesso attraverso le forme di collegamento e sovraordinazione ex articolo 114 del Tuel». Ecco che il blocco imposto dalla norma riguarda pertanto «tutte le forme di organizzazione che fanno capo all'ente» (incluso l'affidamento del servizio pubblico ad azienda speciale). È inevitabile, ha concluso il collegio, che la spesa per il personale assunto dall'azienda speciale sia destinata «ad avere ripercussioni» anche sul bilancio del comune. Pertanto, il divieto posto per gli enti inadempienti al patto non può essere riferibile soltanto all'ente stesso, ma anche a tutte le forme di «cooperazione interloCALE oltre che di esternalizzazione in senso stretto». Forme che diversamente, potrebbero costituire, ad avviso della Corte, strumenti di elusione dei vincoli di legge.

IN LOMBARDIA

Comunità montane al restyling

Sono 23 le comunità montane lombarde. Il Consiglio regionale ha tracciato in via definitiva i confini degli enti montani lombardi. Il documento, illustrato dal presidente della Commissione consiliare affari istituzionali, Sante Zuffada, ha ridefinito la situazione della provincia di Bergamo, l'unica ad avere espresso parere contrario a quanto contenuto nella legge di riordino, approvata lo scorso giugno. In particolare, viene ripristinata la comunità montana della Val di Scalve, vengono accorpate la Val Seriana e la Val Seriana superiore, mantenendo a cinque le comunità montane bergamasche. Il nuovo assetto delle comunità montane sarà, comunque, effettivo a decorrere dalle elezioni amministrative del 2009. La riorganizzazione del territorio montano della Lombardia riguarda 558 comuni, il 39,7% dei quali con meno di 3 mila abitanti.

BRUNETTA

Un aiuto ai creditori della p.a.

Il ministro della funzione pubblica, Renato Brunetta, ha annunciato che il governo sta studiando nuove misure di aiuto alle imprese in caso di ritardati pagamenti da parte della pubblica amministrazione.

«Sto lavorando», ha dichiarato Brunetta in audizione davanti alla commissione per la semplificazione normativa nella Camera, «per stabilire forme di flessibilità o di sconto nei confronti delle imprese in caso di ritardato pagamento da parte della p.a.». «Cerchiamo in tutti i modi», ha proseguito il ministro, «di far sì che la p.a. paghi, nei tempi giusti e senza ritardi, e si rapporti coi clienti finali, in questo caso le imprese, con velocità e trasparenza». Brunetta ha parlato poi anche di un fondo di garanzia, spiegando che per quanto riguarda i pagamenti della p.a. «il vero problema sarà quello della copertura». I crediti vantati dalle imprese italiane verso la p.a. oscillano tra i 60 e i 70 miliardi di euro, con tempi di riscossione che arrivano anche a 300 giorni. Tanto che il Pd (con i deputati Rubinato e Vannucci) ha presentato una risoluzione per chiedere al governo di rivedere il patto di stabilità, consentendo agli enti di onorare gli impegni assunti con le imprese.

A TORINO UN CONVEGNO AFFRONTA I NODI DELLA RIFORMA INTRODotta DAL DL 112

Nel settore delle utility non cambierà nulla

Bona Galvagno: sugli affidamenti in house solo norme generiche

Nessun freno agli affidamenti in house e nessun vantaggio per gli utenti. Questa la lettura analitica e documentata sulla novella dei servizi pubblici locali varata con il decreto legge 112/2008 (articolo 23-bis) offerta da Federico Bona Galvagno, magistrato e padre del precedente intervento di riforma del 2003, nel corso del convegno che si tiene oggi a Torino organizzato da Confservizi e dall'Agenzia dei servizi pubblici locali del comune di Torino.

Insomma, una posizione molto netta, quella di Bona Galvagno, che mette in luce le criticità del recente intervento legislativo.

Domanda. In che cosa ha innovato l'articolo 23-bis del dl 112/2008?

Risposta. Nell'agosto di quest'anno il governo e il parlamento hanno ritenuto di intervenire nuovamente per modificare le regole del gioco, scrivendo quella che molti hanno indicato come una nuova riforma dei servizi pubblici locali. Occorre chiedersi, pertanto, se questa nuova iniziativa legislativa rappresenti realmente una necessità indotta dalla volontà del legislatore di introdurre nell'ordinamento un nuovo insieme di regole che si discosti in modo significativo dal quadro normativo preesistente in materia. La risposta a questa domanda, però, non può che essere una risposta decisamente negativa. La norma, infatti, oltre a presentare numerosi profili di illegittimità costituzionale che ne minano l'effettività, non contiene alcuna reale innovazione nelle disposizioni contenute nei singoli commi dell'articolo 23-bis. Le uniche innovazioni degne di nota sono rappresentate, da un lato, dalla previsione di alcuni limiti, oltre tutto previsti in modo del tutto generico e

di difficile applicazione concreta, alla possibilità di ricorso agli affidamenti diretti e, dall'altro, dalla introduzione di una particolare procedura che, sempre con riferimento agli affidamenti diretti, obbliga le stazioni appaltanti a un più specifico obbligo di motivazione del provvedimento e sottopone la loro scelta a un meccanismo di controllo da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e delle autorità di settore, ove costituite.

D. Quale la sorte degli affidamenti cosiddetti in house (cioè senza gara)?

R. Non vorrei sembrare particolarmente riduttivo sulla reale portata innovativa di queste norme, ma al fine di raffreddare i bollenti spiriti di chi è convinto che a seguito dell'introduzione di queste nuove disposizioni si sia finalmente posto un rigoroso freno al massiccio ricorso al cosiddetto in house providing, mi permetto di segnalare che il limite rappresentato dalla previsione della possibilità del ricorso a questa modalità solo nei casi di «situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato» mi appare connotata da una tale genericità e vaghezza da prestare sicuramente il fianco, soprattutto in un sistema come il nostro nel quale non si riescono a far rispettare ed applicare neppure norme chiare e dai confini determinati, a future interpretazioni ed applicazioni molto soggettive e riduttive con conseguente incremento del contenzioso.

D. Sono stati introdotti effettivi nuovi poteri di intervento ai garanti per bloccare elusivi affidamenti in house?

R. Analogamente, la previsione dell'obbligo in questi casi, da parte dell'ente affi-

dante, di segnalare l'affidamento in house all'Antitrust non appare in alcun modo in grado di garantire un nuovo e più incisivo ruolo al garante della concorrenza rispetto a quello che già era chiamato a svolgere in precedenza, non provvedendo a conferire a esso un effettivo potere di veto alle stazioni appaltanti che possa rappresentare un argine alla tendenza eccessiva a far ricorso agli affidamenti diretti anche in quelle ipotesi nelle quali lo svolgimento di gare competitive, aperte anche ai privati, potrebbero far ottenere migliori risultati operativi alle aziende chiamate a gestire i servizi pubblici. Infatti, pericolosamente e inespugnabilmente, le disposizioni in esame tacciono sul punto di maggior rilevanza, non provvedendo a dettare alcuna regola per disciplinare le ipotesi, non certo di scuola, nelle quali il parere del garante non venga espresso entro il termine stabilito dalla norma o non venga per nulla espresso o di cosa succeda nei casi di mancato rispetto da parte della stazione appaltante dell'eventuale parere contrario espresso dal garante in ordine all'affidamento diretto al quale intende procedere o ha già provveduto.

D. Si profilano anche questioni di legittimità costituzionale delle nuove disposizioni?

R. Il giudizio sull'articolo 23-bis non può che essere molto negativo e temo che le regioni non tarderanno a proporre numerose questioni circa la sua legittimità costituzionale.

D. Che cosa cambia per l'utente del servizio pubblico?

R. Non credo che cambi proprio nulla e c'è da chiedersi se in questo la nuova norma non abbia raggiunto il suo vero obiettivo.

Antonio Ciccia