

I modelli di gestione dei servizi
pubblici
e il ruolo delle cooperative

Giulio Napolitano

Università degli Studi di Roma Tre

I modelli di gestione nella Costituzione

1. Il regime di libera iniziativa economica privata
2. Il regime di riserva
 - La riserva in favore dello Stato
 - La riserva in favore di enti pubblici
 - La riserva in favore di comunità di lavoratori e di utenti

Il regime di libera iniziativa economica privata

- La libertà di intrapresa (art. 41, co. 1)
- Il limite dell'utilità sociale (art. 41, co. 2)
- L'orientamento dell'attività economica privata a fini sociali (art. 41, co. 3)
- Ma il regime di libera iniziativa economica privata può funzionare soltanto per la produzione di beni privati in un contesto concorrenziale
- Lo Stato può compensare l'adempimento di obblighi di servizio pubblico o universale 'non remunerativi' senza soggiacere ai controlli comunitari in materia di aiuti di Stato

Il regime di riserva

- Art. 43 Cost
- A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.

La riserva in favore dello Stato

- Gestione diretta mediante imprese organo
- Affidamento della gestione a soggetti terzi:
 - a) Concessionari a partecipazione pubblica
 - b) Concessionari privati (anche derivanti dalla privatizzazione di precedente enti pubblici)
- Affidamento diretto
- Affidamento mediante procedure competitive

La riserva in favore di enti pubblici

- L'intestazione diretta della riserva in favore di enti pubblici
- La riserva in favore di enti pubblici
- La riserva in favore di enti pubblici economici
- La trasformazione degli enti pubblici in s.p.a. comporta la retrocessione della riserva allo Stato e il trasferimento della legittimazione a esercitare l'attività riservata mediante concessione (art. 14, l. n. 332/1992)

La riserva in favore di comunità di lavoratori e di utenti

- Ipotesi di intestazione ex lege della riserva a comunità di lavoratori e di utenti
- Diversità dell'ipotesi dell'affidamento diretto o concorsuale del servizio da parte dello Stato/ente pubblico titolare della riserva

I modelli di gestione dei spl

- Art. 23 bis
- «2. Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria:
 - a) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica (...);
 - b) a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica (...), le quali abbiano ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio (...)

I vantaggi delle cooperative di utenti

- L'allineamento degli interessi dell'impresa a quelli dei consumatori
- La riduzione dei costi di monopolio e di regolamentazione
- La riduzione dei costi di proprietà (in presenza di prodotti e interessi omogenei)
- L'esperienza Usa: primato delle cooperative rurali su quelle urbane

Capitale e rischio

- Il problema dell'investimento di capitale e il suo superamento :
- Le cooperative come meri grossisti o distributori locali (senza necessità di sostenere costi di produzione)
- La posizione di monopolio e la stabilità della domanda consentono di coprire i costi di investimento nelle reti locali di distribuzione e di ridurre i rischi di impresa

L'affidamento di spl a cooperative di utenti

- Ammissibilità (conferimento “a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite”)
- Profili di possibile convenienza riferiti all'Italia:
 1. Minore mobilità dei cittadini consumatori anche a livello urbano
 2. Maggiore diffusione della proprietà immobiliare
 3. Ridotti costi infrastrutturali nelle reti a basso contenuto di innovazione tecnologica
 4. Elevati benefici derivanti dalla riduzione dei costi di regolazione soprattutto nei settori a regolazione debole

Le cooperative come socio dell'ente locale

- I vantaggi della cooperativa di lavoratori
- Per la gestione di servizi ad apporto lavorativo intenso
- La valutazione delle specifiche qualità personali dei soci lavoratori ai fini dell'affidamento di “specifici compiti operativi”

Sulla possibilità di estendere alle cooperative il regime dell'in house

- In deroga alle modalità di affidamento ordinario, per situazioni eccezionali 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, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta "in house"
- Le cooperative di utenti possono considerarsi un'alternativa al ricorso a mercato assimilabile alla gestione pubblica diretta?

Il principio di sussidiarietà orizzontale

- Art. 118, co. 4
- Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Le convenzioni per la fornitura di beni e servizi

- Art. 5, l. n. 381/1991
- Gli enti pubblici possono stipulare convenzioni con cooperative che svolgono attività di promozione umana ed integrazione dei cittadini per “la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi”
- Anche in deroga alla disciplina della gara in materia di contratti pubblici
- Interpretazione restrittiva della giurisprudenza amministrativa (CdS, sez. V, 2829/2010): la deroga vale per i soli servizi “in favore dell’amministrazione richiedente”