

ECONOMICITÀ E RISULTATI NELLA GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI**

*** Relazione svolta dall’A. nel seminario pubblico di approfondimento sulla disciplina dei servizi pubblici locali “Servizi pubblici locali: industrializzazione dei servizi; aggregazioni e integrazioni delle gestioni per esigenze di funzionalità e caratteristiche dei servizi a rete”, on-line, Spisa in collaborazione con il Gruppo di lavoro costituito presso il Segretariato Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri per lo studio e l’analisi dei servizi pubblici locali in relazione agli obiettivi del PNRR, 21 luglio 2022*

1. I servizi pubblici locali rappresentano, da sempre, un insieme di attività rivolte a “realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità”.

Questa definizione, che si trova nella legge di riforma delle autonomie locali 8 giugno 1990, n. 142 [ora t.u. enti locali 18 agosto 2000, n. 267], trova un riscontro ed uno sviluppo nel testo oggi vigente del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea TFUE e nella stessa Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea.

L’espressione normativa che viene oggi utilizzata è molto significativa e qualificata. Nelle fonti primarie europee poc’anzi citate, si dice che i servizi di interesse generale (*id est* servizi pubblici) sono preordinati alla “coesione sociale e territoriale”.

Dunque, la finalità primaria e il *focus*, che devono orientare ogni decisione sui servizi pubblici da rendere ai cittadini, sono rappresentati dal profilo delle prestazioni e cioè la qualità dei servizi, la loro continuità ed efficienza.

Per questa ragione, è oltremodo positivo che il disegno di legge delega (Atti Senato-2469 ora Atti Camera-3634) per il riordino della materia dei servizi pubblici locali contenga molti e ripetuti richiami ai profili delle qualità dei servizi pubblici per gli utenti.

Sotto questo profilo, trovo conferma di ciò che, nel passato, ho già avuto occasione di sottolineare: le scelte della pubblica amministrazione circa l’organizzazione dei servizi

(*) Professore Emerito dell’Università di Bologna

pubblici si devono fondare su obiettivi di risultato e non è bastevole assicurare la semplice presenza del servizio senza costante monitoraggio e vigilanza sui risultati e prima ancora senza prefigurare i risultati come obiettivi precisi e non genericamente evocati.

Pertanto, quello dei servizi pubblici locali rappresenta un contesto nel quale si misurano, significativamente ed emblematicamente, i modi di rispondere ai bisogni di benessere delle popolazioni, in una dimensione di vicinanza delle istituzioni amministrative ai cittadini.

2. Non si deve ovviamente dimenticare che i servizi pubblici locali potrebbero anche essere interessati dall'applicazione della sussidiarietà orizzontale (e ciò si verificherà in tutti i casi in cui il perimetro dell'intervento pubblico, diretto e indiretto, si possa ridurre), impostazione che potrebbe far emergere nuove (*rectius* più estese) modalità per la soddisfazione dei bisogni dei consumatori e utenti attraverso l'autonoma iniziativa dei privati indipendentemente da atti di concessione della pubblica amministrazione. Si tratta di una impostazione liberista forse difficile da essere applicata estesamente, ma da tenere presente almeno in prospettiva.

In ogni caso, le attività che integrano i servizi pubblici locali, qualunque sia la loro concreta condizione di gestione e, prima ancora, il modello di organizzazione [in regime 1) di concessione, 2) di autorizzazione con regolazione, 3) in regime liberalizzato con attenuata regolazione], presentano un tratto comune, derivante dall'essere esse attività economiche organizzate, al fine della produzione di beni o di servizi, o quantomeno attività che devono essere condotte mediante un'azienda in senso materiale, anche se ad essa non si vuole attribuire la consueta connotazione di complesso di beni organizzati

dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa. Dunque, il tratto comune alle differenti forme di gestione dei servizi pubblici locali (forme pubbliche imprenditoriali ovvero forme private), e cioè indipendentemente dal regime giuridico stabilito per esse forme dalla legislazione, possa (e debba) venire identificato nel criterio di gestione, che deve essere appropriato all'attività di servizio in quanto rivolta a consumatori ed utenti.

Per le ragioni che saranno, qui di seguito, illustrate, tale criterio di gestione deve essere identificato con il "criterio di economicità", il quale – ovviamente – si realizzerà nel primario riferimento al rapporto costi-ricavi in correlazione con la qualità del servizio pubblico da rendere ai consumatori ed utenti e tenendo conto delle migliori condizioni di organizzazione sul territorio (ambiti territoriali ottimali), nonché degli anni necessari/utili per attuare il programma (piano) temporale di realizzazione e svolgimento.

3. Negli ultimi decenni, la normativa non è stata affatto univoca e neppure chiara, ma vi è una norma che si deve considerare molto importante e che va confermata e sviluppata.

Mi riferisco all'art. 34, comma 20, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221 (Governo Monti, Ministro Gnudi, Consiglieri giuridici Manfredi Selvaggi, Caia e Calcagnile):

“Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”.

La norma richiama il dovere di rispettare la disciplina europea e lo coniuga, come lo stesso diritto europeo presuppone, con il parametro della “economicità di gestione” e con quello della destinazione utile ed efficace “alla collettività di riferimento”.

La disposizione risulta molto appropriata.

Dall’art. 34, commi 20 e segg., si ricava che la scelta della forma di gestione deve essere motivata in maniera non enunciativa.

Dunque, conformemente ad una consolidata giurisprudenza, sarà necessario che la scelta della forma di gestione derivi da un’adeguata ponderazione. Segnatamente, dovrà essere evidenziata la convenienza economica, per le finanze dell’ente locale, della soluzione prescelta rispetto alle altre possibili; in particolare, sarà necessario che l’ente locale rediga una relazione che confronti i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l’uno e l’altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e benefici di ciascuno di essi; tutti elementi, questi, che non possono essere illustrati in maniera meramente enunciativa.

La specifica previsione (comma 20 cit.) sulla necessità di definire gli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, con indicazione delle compensazioni economiche se previste, è finalizzata a garantire che non vi siano oneri impropri e che non si dia luogo ad aiuti di Stato non consentiti.

Occorre, del resto, ricordare che risulta tuttora vigente l’art. 117 del t.u.e.l., norma di portata generale dedicata alla tariffa dei servizi pubblici locali, mirante ad assicurare economicità, efficienza ed efficacia nella gestione dei servizi pubblici locali. In base ad essa, gli enti interessati deliberano sulle tariffe dei servizi pubblici in misura tale da assicurare l’equilibrio economico-finanziario dell’investimento e della connessa gestione.

4. Sul piano dei principi generalissimi di coerenza, si può anche notare che i servizi pubblici si debbono intendere retti dal criterio di economicità quale conseguenza necessaria dell'esigenza di espletarli con continuità.

Se il servizio pubblico è ritenuto necessario per la collettività ed è stato di conseguenza organizzato (istituito), la relativa gestione non può essere occasionale o transeunte, ma deve essere destinata a durare.

La garanzia concreta della predetta continuità di esercizio può essere data solo dalla economicità gestionale, quale fattore di equilibrio idoneo a scongiurare o comunque a contrastare interruzioni o scadimenti di qualità.

Sotto altro profilo, il criterio di economicità deve riguardare tutti i servizi pubblici e non soltanto i servizi pubblici di carattere imprenditoriale, che – in quanto tali – devono essere necessariamente espletati con metodo economico (art. 2082 c.c.), ma anche i servizi pubblici aventi carattere meramente erogativo ed assistenziale o sociale in genere.

Per sottrarre un servizio pubblico al rispetto del criterio di economicità non sarebbe sufficiente “declassificare” il servizio alla stregua di un servizio non imprenditoriale ma sociale-assistenziale. Infatti, anche quando la pubblica amministrazione assicura la copertura dei costi del servizio ricorrendo alla fiscalità generale, il principio di economicità deve comunque essere rispettato perché, in tal caso, la pubblica amministrazione si pone come utente collettivo del servizio e come tale essa è ascritta ai principi di equilibrio (nuovo art. 97 Cost.).

5. Come è noto, le competenze delle autorità indipendenti sono state consolidate ed estese anche al settore dei servizi pubblici locali.

Dopo la legge che ha introdotto nell'ordinamento la figura delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, l. 14 novembre 1995, n. 481 (Ministro Clô), è stata istituita

ART-Autorità di Regolazione dei Trasporti (2011) e sono state altresì ampliate le competenze di AEEG (ora ARERA Autorità di Regolazione per l'Energia, Reti e Ambiente) ai settori del servizio idrico integrato e a quello della gestione dei rifiuti urbani.

Per il carattere che l'ordinamento ha attribuito alla regolazione dei servizi di pubblica utilità, essa si applica e deve essere rispettata a prescindere dalla natura (pubblica o privata) del gestore; dunque, il criterio di economicità deve essere rispettato da qualunque gestore, in forma di ente pubblico o di società, indipendentemente dalla composizione del capitale.

Si tratta dunque di un criterio di gestione che presenta carattere obiettivo e neutrale, come del resto già si poteva ricavare dall'art. 117, comma 1, del t.u.e.l. n. 267/2000 (già sopra richiamato): le tariffe dei servizi pubblici devono assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento (di impianto) e della connessa gestione, per modo che nel calcolo della tariffa si deve tenere conto della corrispondenza tra costi e ricavi, dell'equilibrato rapporto tra finanziamenti raccolti e capitale investito, della qualità del servizio e della adeguatezza della remunerazione del capitale investito "coerente con le prevalenti condizioni di mercato". Considerando che la disciplina delle tariffe è unica, qualunque sia la figura soggettiva del gestore (forma di gestione), per il rispetto del criterio di economicità, è indifferente che ci si trovi di fronte ad una gestione *in house providing* o ad una gestione esternalizzata: nella rispettiva attività, così come nei rapporti operativi di produzione di beni e servizi, il gestore è sempre ascritto al criterio di economicità, che – del resto – si impone anche a monte e cioè all'Amministrazione pubblica che ha proceduto all'affidamento e/o che svolge la vigilanza sul servizio.