

PIERO GNUDI (*)

***LE ESPERIENZE DI ELABORAZIONE DI UN REGOLAMENTO SULLA
VERIFICA DI REALIZZABILITÀ DI UNA GESTIONE CONCORRENZIALE
DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI*****

*** Relazione svolta dall'A. nel seminario pubblico di approfondimento sulla disciplina dei servizi pubblici locali "Servizi pubblici locali e prestazioni di utilità ai cittadini. Gli strumenti di disciplina della gestione: convenzioni, contratti di servizio e altri atti di regolazione del rapporto con i gestori", 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, 18 luglio 2022*

1. Sono lieto di partecipare a questo incontro di studio presso la Spisa su un argomento così centrale per gli individui e le imprese: i servizi pubblici e la disciplina giuridica della loro organizzazione, regolazione e gestione.

Noto con piacere che in questa, così come nelle altre occasioni di approfondimento che la Spisa organizza, si registra la presenza di varie esperienze e professionalità.

I rappresentanti delle istituzioni, gli operatori economici e sociali si confrontano con gli accademici e questi ultimi tengono presente la realtà concreta che viene loro illustrata. Si tratta di un confronto virtuoso che è foriero di positivi risultati e che rappresenta un modo utile per decidere con consapevolezza e per proporre con concretezza.

Abbiamo troppo spesso assistito a decisioni assunte senza approfondimento e dunque il metodo del confronto, basato su solidi riscontri scientifici, è l'unico che può garantire decisioni meditate e assistite da garanzie di effettività.

Volentieri offro dunque il contributo della mia esperienza nella prospettiva della elaborazione di una nuova disciplina dei servizi pubblici locali.

(*) Presidente NOMISMA S.p.A.

2. Sono stato Ministro per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport dal 16 novembre 2011 al 28 aprile 2013 (Governo Monti).

Nonostante la riforma delle autonomie locali introdotta con legge 8 giugno 1990, n. 142 e consolidata con il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, non era ancora intervenuta ed ancor oggi manca una disciplina organica dei servizi pubblici locali. In altre parole, una disciplina che aggiornasse, alla realtà dei tempi, le vecchie (e peraltro non più vigenti) norme della legge Giolitti del 1903 e del T.U. Municipalizzazione del 1925.

All'epoca del governo Monti ed anche oggi non mancano del tutto norme sui servizi pubblici locali, ma sono norme settoriali, spesso non coordinate tra loro, nella perdurante assenza dei principi organici e disposizioni comuni di carattere sistematico.

In buona sostanza, quella che risulta necessaria è la presenza di norme di coordinamento che dettino una linea chiara ed univoca.

3. Nella prospettiva della ricerca di una chiarezza ed univocità mi sono trovato a portare avanti un'ipotesi di Regolamento basato sulle previsioni di legge introdotte con il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 recante norme sullo sviluppo delle infrastrutture e sulla competitività.

Il Regolamento, predisposto nei primi mesi del 2012, aveva per oggetto: i criteri per la verifica della realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, per l'adozione della delibera-quadro di competenza degli enti locali, nonché disposizioni attuative per il progressivo miglioramento, mediante un sistema di *benchmarking*, della qualità ed efficienza di gestione dei medesimi servizi, ed ulteriori necessarie misure di attuazione.

Quale era il contenuto di queste disposizioni?

Si stabiliva che non si sarebbe potuto decidere sulla gestione dei servizi pubblici locali, sul relativo affidamento e concessione senza verifiche preliminari approfondite.

Non si sarebbe potuto deliberare sulla forma di gestione di un servizio pubblico senza disporre di documenti e relazioni a sostegno della adeguatezza della scelta. In altre parole, la scelta della forma di gestione passava da ideologica ed ipotetica a concreta e documentata.

Il Regolamento stabiliva che gli enti competenti dovessero compiere una verifica della realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali e che tale verifica consistesse:

- nella redazione di una apposita relazione istruttoria;
- in una descrizione, in via preliminare, delle modalità di gestione con cui il servizio pubblico locale viene attualmente espletato, indicando in particolare le eventuali compensazioni economiche riconosciute ai gestori;
- nell'accertare la sussistenza di situazioni di monopolio naturale, anche con riferimento alla gestione delle opere infrastrutturali e degli impianti fissi, nonché la possibilità di liberalizzare singole fasi del servizio.

Al fine di individuare le condizioni per l'esercizio del servizio pubblico locale in regime di libero mercato, la verifica avrebbe dovuto evidenziare i seguenti elementi:

- a) le esigenze della comunità in relazione al servizio pubblico locale, con specifico riferimento alle caratteristiche sociali e demografiche, economiche, ambientali e geomorfologiche dell'ambito o bacino territoriale di riferimento;
- b) gli standard minimi delle prestazioni che devono essere assicurati nell'espletamento del servizio pubblico locale, predeterminati dall'ente competente, le eventuali compensazioni economiche con riferimento alla compatibilità con la normativa dell'Unione Europea in materia di aiuti di Stato;

- c) la prevista articolazione operativa del servizio pubblico locale, eventualmente distinta in fasi di gestione separata, nonché l'eventuale offerta di servizi sostitutivi;
- d) il valore economico stimato del servizio pubblico locale;
- e) gli eventuali investimenti da programmare, anche per opere infrastrutturali, con la stima dei relativi tempi di attuazione.

Sulla base di tali dati precisi, non generici ed articolati, si prevedeva di effettuare una verifica della realizzabilità di una gestione concorrenziale attraverso una procedura di consultazione degli operatori del settore di riferimento, adeguatamente pubblicizzata, al fine di acquisire manifestazioni di interesse alla gestione in concorrenza del servizio, ovvero di sue singole fasi suscettibili di gestione separata, nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico e universale e degli standard minimi delle prestazioni.

Vi sarebbe stata anche la valutazione delle eventuali esperienze di gestione di servizi pubblici rinvenibili in altre realtà geografiche, anche con riferimento ai livelli tariffari praticati ed alle compensazioni economiche, nonché ogni altro indicatore utile.

Solo qualora dalla verifica non emergesse la realizzabilità di una gestione concorrenziale del servizio o di singole fasi dello stesso, l'ente competente avrebbe potuto procedere all'affidamento in esclusiva dei servizi o delle diverse fasi di questi non erogabili in regime di concorrenza nel mercato.

4. Quale era dunque lo spirito del Regolamento? E quale era il *focus* orientante? Parto da quest'ultimo.

Il servizio è pubblico perché reso al pubblico, cioè consiste in una serie di prestazioni (di utilità) per i cittadini e utenti.

Sotto questo profilo è molto preferibile la locuzione europea “servizi di interesse generale”.

Essendo questa la caratteristica centrale dell'istituto-servizio pubblico, occorre verificare quale sia il modo migliore, più efficace, più efficiente e più economico per rendere le prestazioni. Rispetto a questi elementi non vi deve essere cioè nessun preconcetto.

Dunque, lo spirito del Regolamento era quello della effettività e del risultato. Si sarebbe dovuto cercare con accuratezza la soluzione migliore.

Se il mercato avesse potuto offrire prestazioni adeguate, si sarebbe dovuta applicare la concorrenza nel mercato. Si sarebbe trattato di una applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Se l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle imprese garantisce prestazioni di qualità ed economiche, non c'è bisogno di dare luogo a concessioni pubbliche o ad interventi in house, secondo – del resto – una regola di non duplicazioni e non sovrapposizione.

5. Il Regolamento non ha avuto ulteriore corso per una ragione tecnico-temporale.

La disposizione di legge, nella quale erano state introdotte le norme che prevedevano l'emanazione del Regolamento, è stata dichiarata incostituzionale non per vizi propri del decreto-legge n. 1 del 2012 ma per vizi propri della fonte normativa originaria nella quale erano state introdotte le nuove disposizioni che rinviavano al Regolamento. La sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012 non distinse fra le disposizioni pregresse e quelle successive per la ragione che esse trattavano la medesima materia. La disposizione dichiarata incostituzionale lo fu perché meramente riproduttiva della norma abrogata a seguito del referendum popolare del 2011.

Pertanto, questa circostanza ha determinato il travolgimento di norme che avevano un differente spirito e una differente finalità.

Una ragione in più per sottolineare l'esigenza che le varie previsioni in materia di servizi pubblici locali devono essere molto attentamente formulate e con la proficua collaborazione tra Università e Istituzioni forse si potrà pervenire a risultati soddisfacenti.