

# Prospettive ed evoluzione dei servizi pubblici locali

Luigi De Paoli

Regulatory Lecture del 1 marzo 2004

Adam Smith Society

# Tracciare i confini è sempre difficile ovvero: alla ricerca del sacro Graal...

Esistono diverse locuzioni:

- Servizi pubblici
- Servizi di interesse economico generale
- Servizi di interesse generale
- ...
- La loro definizione non è univoca (e spesso manca del tutto).

# Indice

1. Servizi pubblici e Unione Europea: il contributo del Libro Verde
2. Le modifiche all'art. 35 della finanziaria 2002
3. Conclusioni

# Servizio pubblico

Le espressioni “servizio di interesse generale” e “servizio di interesse economico generale” non devono essere confuse con il termine “*servizio pubblico*”.

Quest’ultimo ha **contorni meno netti** (?!): può avere significati diversi, ingenerando quindi confusione. In alcuni casi, si riferisce al fatto che un servizio è offerto alla collettività, in altri che ad un servizio è stato attribuito un ruolo specifico nell’interesse pubblico e in altri ancora si riferisce alla proprietà o allo status dell’ente che presta il servizio.

# Servizi di interesse generale

L'espressione "*servizi di interesse generale*" non è presente nel trattato, ma è derivata nella prassi comunitaria dall'espressione "servizi di interesse economico generale" che invece è utilizzata nel trattato. **E' un'espressione più ampia di "servizi di interesse economico generale"** e riguarda sia i servizi di mercato che quelli non di mercato che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico.

# Servizi di interesse economico generale

L'espressione “*servizi di interesse economico generale*” è utilizzata negli articoli 16 e 86, paragrafo 2 del trattato. Non è definita nel trattato o nella normativa derivata. Tuttavia, nella prassi comunitaria vi è ampio accordo sul fatto che l'espressione si riferisce a servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o la Comunità assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico.

Il concetto di servizi di interesse economico generale riguarda in particolare alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete quali i trasporti, i servizi postali, l'energia e la comunicazione. Tuttavia, il termine si estende anche a qualsiasi altra attività economica soggetta ad obblighi di servizio pubblico.

Libro Verde, p. 7

# Distinzione tra SIG e SIEG

I SIEG sono solo una parte dei SIG. Ciò che li differenzia è la loro natura “economica”.

“Per quanto riguarda la distinzione fra servizi di natura economica e servizi di natura non economica, ogni attività che implica l’offerta di beni e servizi su un dato mercato è un’attività economica” (LV, p. 14).

A nostro avviso anche questa definizione lascia aperta la porta a interpretazioni diversi: l’istruzione è un SIG o un SIEG?

Proponiamo la seguente definizione:

“I SIEG sono servizi che interessano gran parte o tutta la popolazione e che l’autorità (comunitaria, nazionale, regionale o locale) **decide** che possono essere acquistati dai cittadini scegliendo liberamente il fornitore”.

# Un altro incomodo...

IL LV parla anche di *servizi che non incidono sugli scambi intracomunitari* che “non sono soggetti a norme comunitarie specifiche né alle norme del trattato sul mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di stato” LV p. 11.

## Alcune domande:

- Quali sono questi servizi?
- Perché la gestione dei rifiuti o l’approvvigionamento idrico influirebbero sugli scambi comunitari?
- Perché ignorare che la fornitura di tali servizi è sottoposta alle norme per gli appalti pubblici?



# Un tentativo di sintesi

L'aspetto unificante in tutte queste definizioni è che siamo di fronte a **servizi che richiedono una qualche forma di intervento pubblico per garantire l'offerta e tutelare i consumatori.**

Quando la fornitura del servizio non è fatta direttamente dall'autorità, il fornitore (sia esso un'impresa pubblica o privata) è soggetto a qualche "obbligo di servizio pubblico"

# Obblighi di servizio pubblico

“L’espressione “*obblighi di servizio pubblico*” ricorre nel presente Libro verde. Si riferisce a requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico, ad esempio in materia di trasporti aerei, ferroviari e stradali e di energia. Tali obblighi possono essere imposti sia a livello comunitario che nazionale o regionale” Libro verde p.7

(il LV dimentica qui di citare il livello locale...).

**Per quanto riguarda gli OSP nulla sembra essere cambiato se non una loro migliore precisazione**

# Che cosa sta cambiando allora?

“Ciò che invece è cambiato è la **modalità con cui le autorità pubbliche assolvono i loro obblighi nei confronti dei cittadini**. In realtà, il ruolo delle autorità pubbliche nell’ambito dei servizi di interesse generale si adegua continuamente agli sviluppi economici, tecnologici e sociali. In Europa, alcuni servizi di interesse generale sono tradizionalmente forniti dalle stesse autorità pubbliche. **Attualmente, le autorità pubbliche affidano sempre più la prestazione di tali servizi ad imprese pubbliche o private o a partenariati pubblico-privati (PPP)**, limitandosi alla definizione degli obiettivi pubblici, al monitoraggio, alla regolamentazione e, se del caso, al finanziamento di quei servizi.

Questa diversa prospettiva non si dovrebbe tradurre in una rinuncia da parte delle autorità pubbliche al ruolo di garante del conseguimento degli obiettivi di interesse generale: con gli opportuni strumenti di regolamentazione, **le autorità pubbliche dovrebbero poter elaborare politiche nazionali, regionali o locali nel settore dei servizi di interesse generale e garantirne l’attuazione**

# Due critiche alla posizione comunitaria

1. La Commissione, pur riconoscendo che “ la questione centrale (è il) ruolo delle autorità pubbliche in un’economia di mercato, garantendo, da un lato, il buon funzionamento del mercato e il rispetto delle regole del gioco da parte di tutti e, dall’altro, salvaguardando l’interesse generale, in particolare la soddisfazione dei bisogni essenziali dei cittadini e la tutela dei beni pubblici in caso di crollo del mercato” (LV p.3) sembra privilegiare nettamente il passaggio dalla fornitura diretta (o tramite soggetto controllato) a quella di terzi
2. L’intervento della Direzione della concorrenza dell’UE sembra asimmetrico a seconda del paese a cui si rivolge (dando luogo a interpretazioni di parte, vedi serv. Idrico)

# L'Italia sta diventando più saggia?

Dopo i numerosi tentativi di regolare la questione dei SPL obbligando gli enti locali a far ricorso a gare e a privilegiare le aggregazioni e le privatizzazioni, sul finire del 2003 vi sono stati due interventi normativi che sembrano ispirati a maggiore pragmatismo e flessibilità, cioè mantenendo gli incentivi perché si vada in questa direzione, ma lasciando agli enti locali libertà di scelta tra diverse soluzioni.

Rimane comunque ancora aperto il conflitto tra Regioni e Stato se i SPL, dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, siano di esclusiva competenza delle Regioni oppure no (per i diversi profili che sono toccati)

# Alcune novità dell'art. 14

(legge 326 del 24 novembre 2003)

1. La disciplina riguarda i SPL “a rilevanza economica” (in analogia ai SIEG). Essa è integrativa rispetto alle norme settoriali, ma non concerne il settore dell'elettricità e del gas
2. L'affidamento del servizio può avvenire in tre modi distinti:
  - mediante gara a società di capitali
  - mediante affidamento diretto a società mista nella quale il socio privato sia scelto mediante gara
  - “in house” ovvero a società di capitale interamente pubblica “a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano”.

# Alcune novità dell'art. 14 (segue)

3. Possibilità di costituire società patrimoniali a totale controllo pubblico a cui può essere trasferita la proprietà (incredibile) delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali. Tale società può gestire direttamente le infrastrutture o assegnare la gestione a terzi mediante gara.
4. Prolungamento del transitorio fino al 31.12.2006, data alla quale cesseranno tutti gli affidamenti senza gara (sono previste comunque eccezioni coerenti con le altre due modalità di assegnazione del servizio e prolungamenti)
5. Abolizione del regolamento attuativo della legge (previsto dall'art. 35)

# Alcune novità dall'art. 4 della finanziaria 2004

1. Quando l'affidamento non è affidato mediante gare, i soggetti gestori devono provvedere all'esecuzione dei lavori connessi alla gestione della rete mediante gare di appalto o di concessione di lavori pubblici;
2. Non cessano dall'affidamento anche le società quotate in borsa al 1° ottobre 2003. In tal caso “le concessioni cessano comunque allo spirare del termine equivalente a quello della durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di procedure di evidenza pubblica, salva la possibilità di determinare caso per caso la cessazione in una data successiva qualora la stessa risulti proporzionata ai tempi di recupero di particolari investimenti effettuati da parte del gestore”.
3. E' previsto un regolamento per consentire di partecipare alle gare dopo il 1/1/2007 di imprese che abbiano avuto all'estero affidamento del servizio senza gara.



# Conclusioni

- E' auspicabile che il quadro normativo arrivi a una stabilizzazione per consentire ai soggetti di adeguarsi alle nuove regole del gioco
- Il quadro attuale delle regole ci sembra meno ispirato a scelte ideologiche e più a criteri di rispetto della libertà delle autorità locali che potranno scegliere tra più soluzioni
- Nel frattempo il dinamismo del settore è il risultato anche e soprattutto delle imprese, pubbliche e private, presenti che devono operare sia sul fronte industriale sia su quello dei rapporti con il loro azionista di riferimento.