**Servizi pubblici locali, più concorrenza, qualità e responsabilità.**

Elezioni amministrative giugno 2022.

Valerio Federico

LA PROPOSTA

La funzione principale dei comuni italiani è quella di garantire servizi ai cittadini, affidandone la gestione tramite gara o direttamente a società controllate. Il 93% dei servizi oggi attivi è stato affidato senza gara[[1]](#footnote-1). La mancanza di procedure competitive incide negativamente sulla qualità e sul costo dei servizi[[2]](#footnote-2), quindi sulla spesa pubblica, sulla produttività e sulla crescita del Paese.

I candidati di +Europa in occasione delle prossime elezioni amministrative, propongono

(1) che i servizi pubblici locali alla scadenza del contratto di servizio vengano affidati o ri-affidati tramite gara, lasciando il ricorso all'autoproduzione (società cosiddette in house o società strumentali) come soluzione eccezionale;

(2) che per tutti i servizi erogati, direttamente o indirettamente, venga misurata e valutata la qualità resa, e che le informazioni raccolte ed elaborate vengano pubblicate.

ABSTRACT

*La gara, con la conseguente limitazione del ricorso all’affidamento diretto, è il primo strumento di promozione della concorrenza nel settore dei servizi pubblici locali e di separazione tra controllore, l’amministrazione locale, e il controllato, il gestore. Clientelismi e rendite di potere corroborano però, ancora, le articolazioni locali di molti partiti, non disposte a perdere questi asset che ne legittimano ancora una forza locale e un potere di scambio di cui si nutrono, e che finiscono per rifiutare le opportunità del mercato, opportunità che comportano una riduzione dei costi e una maggiore qualità del servizio.*

*Per confrontare i servizi nel tempo e tra le città, per mettere in concorrenza le società che li forniscono, per confermare o meno un gestore, è però necessario misurare la qualità prodotta.*

*Misurare la qualità di un servizio e rendere pubblico il dato ha un effetto volano nel migliorare la qualità stessa, anche per via dell’apprendimento che si ha dalle lacune che emergono dalle misurazioni.*

*Una adeguata qualità dei servizi accresce il benessere dei cittadini e l’attrattività delle città.*

*Una quota consistente di fondi PNRR raggiungeranno i comuni, informare adeguatamente i cittadini sul loro utilizzo è un’altra proposta di +Europa.*

APPROFONDIMENTO e RIFERIMENTI

Le normative susseguitesi, per regolare il settore dei servizi locali, si sono dimostrate sostanzialmente ineffettive (a partire dal Testo Unico L.175) negli obiettivi di allargare il ricorso alle gare e di ridurre, significativamente, spesa e partecipazioni pubbliche. La separazione tra la funzione pubblica di regolatore, di indirizzo e di controllo, e quella di gestore e controllato non si è mai compiutamente realizzata così come la conseguente de partitizzazione dei gestori. Le partecipate pubbliche hanno finito spesso per fungere da ammortizzatori sociali impropri e bacini di consenso, non soddisfacendo spesso i requisiti di legge per il mancato ricorso al mercato.

Le norme non hanno inciso sufficientemente sulla riduzione delle società partecipate, sono infatti solo leggermente diminuite negli ultimi anni, ma a fronte di un numero di addetti cresciuto; non hanno poi determinato condizioni concorrenziali: 1200 società non si trovano nelle condizioni, previste dalla legge, che ne legittimano il mantenimento in mano agli enti locali.

Vi è poi, tuttora, una clamorosa dipendenza finanziaria di questi organismi rispetto alle istituzioni locali che li sussidiano anche oltre le necessità (spesso via trasferimenti di parte corrente), in un anno gli enti locali versano 26 miliardi alle società a fronte di un ritorno di 3 milardi e mezzo, procurando squilibri di bilancio consistenti degli enti locali partecipanti. Infine, per gli organismi a controllo pubblico censiti dalla Corte dei Conti, i debiti superano i crediti di 18,5 miliardi con perdite annuali pari a circa mezzo miliardo di euro.

E’ in corso una diffusa “resistenza” da parte di enti locali, partiti, sindacati, corporazioni, a difesa del controllo diretto dei servizi locali, delle “proprie” società che tanto peso hanno regalato alle classi dirigenti locali, spesso tradottosi in affari, assunzioni illegittime, perdite finanziarie, favori, inefficienze, corruzione, costi ingiustificati, rilievi della Corte dei Conti e raccolta di consenso. Non c’è da sorprendersi se tuttora il libero mercato è ancora vissuto come una minaccia e non come un’opportunità.

Chiediamo, dunque, siano promossi quanto più possibile:

* l’effettivo ricorso alle gare per i servizi di interesse generale, sia quelli profittevoli (raccolta dei rifiuti), sia quelli sussidiati, lasciando pubbliche reti, strutture e impianti;
* l’affidamento tramite gara di tutti i servizi di trasporto pubblico locale e regionale;
* la dismissione o la vendita delle società che non erogano servizi locali di interesse generale e/o che forniscono servizi disponibili in concorrenza sul mercato, quali molte società strumentali agli enti partecipanti; la vendita delle quote di partecipazione di minoranza detenute in qualsiasi società non a controllo pubblico;

La gara è un passaggio imprescindibile. Dal ricorso a essa parte tutto, ma non è sufficente, oltre ad affiancare e prevedere nel bando complete misurazioni della qualità resa, la gara deve essere svolta in tempi congrui per evitare proroghe di affidamenti e rinvii di comodo. E’ utile inoltre una verifica preventiva del mercato in modo che quanto richiesto sia effettivamente e probabilmente disponibile evitando gare “su misura”. Dove si prevede la realizzazione di un’opera è opportuno non separare la realizzazione e la conseguente manutenzione.

La conoscenza dei risultati delle misurazioni della qualità dei servizi pubblici e dei monitoraggi economico-finanziari permette di valutare efficienza, efficacia, impatto e sostenibilità dell’azione delle amministrazioni pubbliche e delle società da queste partecipate, sulla base di evidenze scientifiche.

Il diritto alla conoscenza delle informazioni sulla qualità dei servizi pubblici è una precondizione e un volano per usufruire di servizi efficienti.

Le misurazioni e le valutazioni permettono di evidenziare lacune e disservizi e di attivare le necessarie azioni correttive, così come di verificare il miglioramento della qualità dei servizi nel tempo.

Una adeguata qualità dei servizi accresce il benessere dei cittadini, l’attrattività delle città e lo sviluppo del Paese.

E’ dunque opportuno che per le imprese pubbliche locali, a tutela della concorrenza, della buona amministrazione e della collettività di riferimento, si dia finalmente conto della gestione delle partecipazioni pubbliche, a partire da evidenze sulla qualità del servizio reso.

La concorrenza si attiva così tra gestori e gestori, tra città e città, sulla base dell’efficienza, del costo e della qualità del servizio.

Oggi i comuni italiani non rilevano o non pubblicano, o lo fanno in misura parziale, misurazioni di qualità e monitoraggi economico-finanziari delle società. Le norme si sono dimostrate ancora un volta ineffettive. Proponiamo dunque un sistema di rilevazioni sistematiche e relativa pubblicazione.

Le informazioni, per ogni servizio erogato dall’ente locale, dovranno comprendere:

* misurazioni di qualità effettiva, quindi evidenze misurate con indicatori e modalità scientifiche;

Indicatori di qualità effettiva dei servizi sono, a titolo di esempio, il ritardo medio delle corse dei bus, la percentuale del funzionamento degli impianti di condizionamento degli stessi bus, l’accessibilità ai mezzi di trasporto per passeggeri con disabilità motoria, la percentuale di corse interrotte per guasto del mezzo, i tempi medi per gli interventi di riparazione in merito al servizio idrico, il numero delle carenze riscontrate nell’erogazione dell’acqua potabile, misurazioni sulla qualità delle acque reimmesse nell'ambiente rispetto all’efficienza dei sistemi di depurazione, l’incidenza dei contenitori per i rifiuti danneggiati, il numero di posti auto su popolazione residente etc etc

* misurazioni di qualità percepita, la c.d. *customer satisfaction*, quindi il coinvolgimento diretto dei cittadini nella valutazione della qualità dei servizi;
* l’andamento della qualità: senza un confronto nel tempo non è possibile avere evidenze dell’efficacia dell’azione dell’amministrazione;
* come già previsto dalle normative, degli standard da assicurare e se non rispettati sanzioni e indennizzi, di cui i cittadini hanno diritto;

Inoltre

* va previsto un osservatorio di esperti, in collaborazione con le università, che intervengano nella fase di valutazione dei dati che sono stati oggetto di misurazione;
* vanno previsti monitoraggi economico-finanziari delle società partecipate che erogano i servizi con indicatori di efficienza e pubblicazione dei dati, compresi quelli ‘infrannuali’.

Indicatori economico finanziari utili sono, ad esempio, relativi alla redditività, agli utili, agli investimenti, al costo medio dell’indebitamento.

Va sempre indicata la quota parte del servizio pagato dai tributi locali e quella pagata dalla fiscalità generale.

La presente proposta di riforma del settore dei servizi pubblici locali è in linea con gli obiettivi del disegno di legge "per il mercato e la concorrenza"[[3]](#footnote-3), a partire dall’articolo 6[[4]](#footnote-4), emanato dal governo nel novembre 2021 e oggi in discussione in Parlamento. La proposta Draghi prevede una sostanziale ed effettiva apertura del mercato, quindi alla concorrenza, quindi ai privati, dei servizi pubblici locali.

L’articolo 6 prevede, tra l’altro, il “*rafforzamento (..) della trasparenza e della comprensibilità (..) dei dati concernenti il concreto andamento della gestione dei servizi pubblici locali dal punto di vista sia economico sia della qualità*” così come la *“razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di partecipazione degli utenti nella fase di definizione della qualità”.*

Dal PNRR gli enti territoriali riceveranno fondi per oltre 60 miliardi di euro, risorse distribuite tra le diverse missioni.

+Europa chiede ai propri candidati di impegnarsi affinchè i comuni pubblichino sul proprio sito i dati sui finanziamenti ricevuti e informazioni sull'avanzamento delle opere e dei servizi finanziati, compresi gli indicatori riguardanti il miglioramento della qualità per i cittadini derivante da questi interventi; i dati dovranno essere pubblicati in formato aperto, così da rendere possibile l'elaborazione da parte di ricercatori e cittadini.

A questo link <https://partecipa.piueuropa.eu/qualit_dei_servizi_pubblici> è possibile scaricare

1. un modello di delibera per i comuni che prevede linee di indirizzo per l’individuazione, la raccolta, l’elaborazione di informazioni utili al monitoraggio e alla valutazione dei servizi erogati dal Comune e dalle società controllate nonché per la realizzazione di un portale pubblico, suddiviso per servizi, comprendente misurazioni e valutazioni di qualità, anche comparate nel tempo, e monitoraggi economico-finanziari.

Sono compresi altresì tutti i riferimenti normativi utili.

1. una proposta di legge depositata alla Camera dei Deputati che prevede la modifica, tra le altre leggi, anche del TUEL, il testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, perché questi siano tenuti alla valutazione e misurazione di tutti i servizi che erogano.

La proposta di legge prevede anche una vasta riforma degli strumenti di partecipazione popolare, anche locali.

22 maggio 2022

1. Relazione 2021 Corte dei Conti, sezione delle autonomie “GLI ORGANISMI PARTECIPATI DAGLI ENTI TERRITORIALI (..)” [↑](#footnote-ref-1)
2. Commissione europea, Country report 2019 (SWD, 1011 *final*) reso a Bruxelles il 27 febbraio 2019 [↑](#footnote-ref-2)
3. La legge per il mercato e la concorrenza è stata introdotta nell’ordinamento nel 2009, prevista come annuale è stata emanata solo nel 2017 [↑](#footnote-ref-3)
4. L’articolo 6 delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo di riordino della materia dei servizi pubblici locali e ne indica principi e criteri direttivi. [↑](#footnote-ref-4)