

ROBERTO CHIEPPA (*)

LA DISCIPLINA GIURIDICA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI **

*** Relazione svolta dall'A. nel seminario pubblico di approfondimento sulla disciplina dei servizi pubblici locali "Servizi pubblici locali e criteri di economicità, efficienza ed efficacia. Le scelte tra le modalità di organizzazione del servizio pubblico. Lo sviluppo della concorrenza", 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, 30 giugno 2022*

Ringraziamenti

Viene oggi avviato un ciclo di tre seminari pubblici di approfondimento sulla disciplina dei servizi pubblici locali organizzati dalla SPISA. Ringrazio il Professor Caia dell'invito e sono lieto di questa occasione per proporvi qualche riflessione sul tema.

Una premessa:

Negli ultimi anni – e tanto più oggi – le politiche della concorrenza sono state sottoposte a importanti prove di resistenza a causa della pandemia prima e della guerra in Ucraina ora.

Nel momento in cui sono state attuate le azioni per la ripresa economica, la concorrenza è diventata una delle condizioni abilitanti del programma di interventi delineati nel PNRR.

Vorrei leggere un passaggio del PNRR: *"La tutela e la promozione della concorrenza – principi-cardine dell'ordinamento dell'Unione Europea – sono fattori essenziali per favorire l'efficienza e la crescita economica e per garantire la ripresa dopo la pandemia. Possono anche contribuire a una maggiore giustizia sociale. La concorrenza è idonea ad abbassare i prezzi e ad aumentare la qualità dei beni e dei servizi: quando interviene in mercati come quelli dei farmaci o dei trasporti pubblici, i suoi effetti sono idonei a favorire una più consistente eguaglianza sostanziale e una più solida coesione sociale"*

(*) Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Presidente di sezione del Consiglio di Stato.

("PNRR", pag. 75).

In questo passaggio si dice nella sostanza che le ragioni del mercato trovano una sinergia (se non anche una legittimazione) con le esigenze di giustizia sociale, eguaglianza sostanziale e coesione sociale.

Rispetto ad un atteggiamento a volte diffidente, se non proprio ostile, verso politiche pro-concorrenziali, il PNRR ha certamente cambiato lo scenario e così la concorrenza è entrata prepotentemente nel dibattito fin dal discorso alle Camere del Presidente Draghi in occasione del voto di fiducia ed è uno degli elementi essenziali delle riforme del PNRR.

Da un punto di vista di metodo, il Piano fonda la sua azione di riforma in questo settore sullo strumento della legge annuale per il mercato e la concorrenza, con un impegno a rispettare la cadenza annuale, che ritengo lungimirante e – se mantenuto – foriero di positive ricadute in termini di promozione della concorrenza e apertura dei mercati.

Il Piano indica come una parte importante del d.d.l. concorrenza si occuperà di valori sociali, con azioni dirette *"a promuovere dinamiche competitive finalizzate ad assicurare anche la protezione di diritti e interessi non economici dei cittadini, con particolare riguardo ai servizi pubblici, alla sanità e all'ambiente"*.

Uno dei principali obiettivi contenuti nella *milestone* 2022 del PNRR, da includere nel d.d.l. concorrenza, è la riforma dei servizi pubblici locali.

Perché si parte proprio dai SPL nella prima legge sulla concorrenza attuativa del PNRR?

Centralità dei SPL, ruolo della politica e dell'amministrazione

I servizi pubblici locali svolgono un ruolo centrale nella nostra economia e nella nostra società. Il buon funzionamento di attività quali la gestione dei rifiuti, il servizio idrico integrato, il trasporto pubblico locale incide infatti profondamente sulla qualità della vita dei cittadini e sullo sviluppo economico dei territori.

Spetta alla sfera politica fissare obiettivi di servizio pubblico laddove per soddisfare i bisogni della collettività, assicurando ad esempio l'universalità del servizio, sia necessario integrare il funzionamento del mercato.

Fissati gli obiettivi, la sfida per le nostre amministrazioni è quella di organizzare la fornitura dei diversi servizi in conformità ai principi di economicità ed efficienza ed efficacia. Occorre assicurare sia il risultato in termini di qualità del servizio per la collettività sia il buon utilizzo delle risorse pubbliche.

Dalla percezione della qualità dei servizi pubblici locali dipende in ampia parte la valutazione che la cittadinanza fa di un'amministrazione. Si tratta quindi di un settore cruciale.

La situazione in Italia e l'importanza di un riordino della normativa

Abbiamo in Italia alcune buone esperienze a livello locale ma anche, in molti contesti, inefficienze e significativi spazi di miglioramento.

Per realizzare una svolta e assicurare in modo diffuso sul territorio nazionale l'accesso dei cittadini a servizi locali di qualità, un contesto favorevole agli investimenti e un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche, è necessario che anche il quadro legislativo nazionale sia all'altezza.

La normativa deve essere chiara, stabile e adeguata a promuovere le modalità più virtuose per soddisfare i bisogni della cittadinanza. Deve consentire investimenti e innovazione. Deve porre al centro l'interesse degli utenti dei servizi ed essere in grado di superare quelle resistenze di interessi corporativi o clientelari che si oppongono ai cambiamenti prestando maggiore attenzione al proprio personale tornaconto piuttosto che all'interesse della collettività. Negli ultimi vent'anni la normativa sui servizi pubblici locali in Italia è stata oggetto di ripetute oscillazioni, come verrà più dettagliatamente illustrato nelle relazioni che seguiranno. Con la legge n. 124 del 2015 (cosiddetta legge Madia) era stata

attribuita al Governo la delega a predisporre un testo unico sui servizi pubblici locali, in linea con i principi europei, volto a stabilizzare il quadro delle regole. Una bozza del testo unico venne all'epoca predisposta ed era già stata oggetto del parere del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari. Tuttavia, quel testo non venne mai adottato perché, nel frattempo, la Corte costituzionale accertò a monte, nella formulazione della legge delega, un problema di incompatibilità con l'art. 117 della Costituzione. Non era infatti stata assicurata in misura adeguata l'intesa delle Regioni per una serie di ambiti che incidono su materie rientranti nella loro competenza legislativa esclusiva o concorrente.

Così, l'esercizio di riordino e stabilizzazione della normativa di sette anni fa non portò frutto. Guardando a quanto è successo in seguito, va preso atto che alcuni passi avanti sono stati compiuti. È stato rafforzato, ad esempio, il ruolo delle autorità indipendenti di regolazione, in particolare con l'attribuzione ad ARERA di competenze in materia di regolazione della gestione dei rifiuti. La giurisprudenza nazionale ed europea, inoltre, ha continuato a fornire orientamenti interpretativi nell'applicazione delle norme, ad esempio per quanto concerne i requisiti per il ricorso agli affidamenti *in house*.

La situazione di frammentazione del quadro normativo nazionale, tuttavia, è ancora accentuata. Abbiamo alcune disposizioni sui servizi pubblici locali nel t.u.e.l. (che sta per essere rivisto) e previsioni sui servizi a rete nel decreto-legge n. 138 del 2011, abbiamo l'articolo 34 della legge n. 179/2012 che richiede di illustrare in un'apposita relazione le scelte relative all'affidamento ma anche articolate discipline settoriali e importanti interferenze con la disciplina dei contratti pubblici (anch'esso in via di revisione) e con il Testo unico delle società a partecipazione pubblica.

Il riordino della disciplina dei SPL nel PNRR

Data questa situazione è stato naturale, nella redazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, includere tra le riforme per fare ripartire su basi più solide il nostro Paese anche il riordino del quadro normativo nazionale sui servizi pubblici locali.

Il riordino riguarda i servizi pubblici locali di rilevanza economica, che per definizione possono essere forniti attraverso l'esercizio di attività d'impresa. Nel diritto europeo la nozione rilevante è quella di servizi di interesse economico generale. Si tratta di attività che, pur con evidenti specificità, sono soggette alle regole del Trattato sul mercato interno e sulla concorrenza, come ben chiarito dall'articolo 106 del Trattato.

Il compito del legislatore nazionale è quello di definire un quadro giuridico che aiuti le amministrazioni nel ben determinare e organizzare la fornitura di servizi pubblici locali, facendo il migliore utilizzo delle potenzialità offerte dal mercato. Per questo, giustamente, il riordino della normativa sui servizi pubblici locali si inserisce, nell'ambito del PNRR, tra le riforme pro-concorrenziali.

L'obiettivo, in sintesi, è quello di favorire le pratiche virtuose delle amministrazioni sotto il profilo finanziario e della qualità dei servizi, contrastando le opacità ed assicurando un contesto favorevole agli investimenti. In questo contesto, promuovere le dinamiche competitive (incluse in particolare la concorrenza per il mercato e la *yardstick competition*, ossia il confronto tra gestioni) è fondamentale per mantenere la continua spinta all'efficienza, al miglioramento della qualità e all'innovazione, assicurando così un'efficace protezione dei diritti e degli interessi anche non economici dei cittadini.

Ritengo utile soffermarmi più nel dettaglio sugli impegni assunti con le istituzioni europee. Nell'allegato alla decisione del Consiglio del luglio 2021 con cui è stato approvato il Piano italiano vi è una *milestone* (MI C2-6) che ci chiede di includere, nella legge annuale per la concorrenza e per il mercato oggi approvata in prima lettura dal Senato e all'esame della Camera dei deputati, una delega per il riordino della disciplina dei

servizi pubblici locali. Per rispettare la *milestone*, non solo la legge delega, ma anche i provvedimenti attuativi (e quindi il decreto o i decreti legislativi di riordino della normativa) vanno adottati entro la fine del 2022.

Vi sono poi requisiti specifici, previsti per assicurare che la riforma sia incisiva, che saranno oggetto del vaglio delle istituzioni europee ai fini dell'erogazione delle risorse del PNRR.

Non serve fare una qualsiasi riforma, serve una riforma che funzioni, che convinca le istituzioni europee del cambio di passo, che soprattutto porti il nostro Paese in una situazione avanzata in questo importante settore.

Ci viene chiesto, ad esempio, di "rafforzare e diffondere il ricorso al principio della concorrenza nei contratti di servizio pubblico locale, in particolare per rifiuti e trasporti pubblici locali", di definire i servizi pubblici sulla base dei criteri del diritto europeo, di stabilire principi generali di prestazione, regolamentazione e gestione dei servizi e di imporre un obbligo di giustificazione in capo alle amministrazioni nel caso in cui ricorrano ad affidamenti diretti invece di rivolgersi al mercato (leggo testualmente: "limitare gli affidamenti diretti imponendo alle amministrazioni locali di giustificare eventuali scostamenti dalle procedure di gara per i contratti di servizio pubblico").

Ci viene chiesto di razionalizzare il sistema delle amministrazioni aggiudicatrici collegandolo ad ambiti o bacini territoriali ottimali e separare chiaramente le funzioni di regolamentazione e controllo da quelle di gestione. Ci siamo inoltre impegnati ad assicurare la corretta regolamentazione dei contratti di servizio pubblico, a limitare la durata dei contratti in base al principio di proporzionalità e a garantire che la compensazione degli obblighi di servizio pubblico avvenga sulla base di costi efficienti, controllati da regolatori indipendenti.

L'attività di analisi e approfondimento per svolgere un compito sfidante

Il compito di riordinare la disciplina in un settore così importante in tempi stretti è sfidante e richiede l'impegno e il contributo di ciascuno di noi, nei diversi ruoli. La posta in gioco è rilevante. Un'efficace e chiara disciplina dei servizi pubblici locali infatti può costituire un elemento importante per la costruzione di un'Italia più moderna, efficiente e capace di produrre risultati di qualità per i cittadini e per il suo sistema produttivo.

In questa prospettiva, nell'attesa dell'approvazione definitiva da parte del Parlamento della legge annuale sulla concorrenza ed il mercato che conterrà la delega per il riordino della disciplina, a maggio ho istituito un Gruppo di lavoro, presieduto dal Prof. Giuseppe Caia dell'Università di Bologna, per compiere approfondimenti ed analisi sui servizi pubblici locali che risultino utili in relazione agli obiettivi di riordino della normativa previsti dal PNRR (il Gruppo è composto da esperti di diritto ed economia ed esponenti delle istituzioni coinvolte).

In questo stesso contesto si colloca anche l'iniziativa della SPISA di organizzare questi tre seminari pubblici di approfondimento online per raccogliere contributi accademici sulle esperienze normative in altri Stati membri e approfondimenti da parte di magistrati del Consiglio di Stato e della Corte dei conti sullo stato della giurisprudenza sui profili più rilevanti. Nei seminari saranno anche offerti spunti di riflessione e suggerimenti sulle migliori pratiche da parte delle istituzioni, delle pubbliche amministrazioni, di centri di ricerca, fondazioni e associazioni e da parte degli operatori economici del settore. E penso che l'utilità di questi seminari sia proprio acquisire il punto di vista degli *stakeholders*.

La disponibilità delle informazioni sulle gestioni e sugli atti delle amministrazioni come perno della nuova disciplina

L'idea di fondo rispetto al compito di riordinare la disciplina è che buone decisioni si devono basare su adeguati elementi conoscitivi e quindi è importante ascoltare, raccogliere dati, essere pronti a cogliere gli spunti utili per orientare il sistema verso le migliori soluzioni.

Questo stesso approccio andrà seguito anche quando si tratterà di disegnare il sistema per orientare le scelte delle amministrazioni. Tra i criteri di delega previsti dall'articolo 8 del disegno di legge concorrenza nella versione approvata dal Senato ha una particolare importanza la previsione del rafforzamento, mediante un sistema integrato di banche dati, della trasparenza sugli atti rilevanti adottati dalle amministrazioni ai fini dell'affidamento, sui contenuti dei contratti di servizio e sui risultati conseguiti nelle gestioni (in termini economici, di investimenti, di qualità dei servizi).

Per il buon funzionamento dei servizi pubblici locali è infatti fondamentale predisporre un facile e tempestivo accesso a queste informazioni da parte delle autorità di controllo, delle imprese e dei cittadini, in modo da consentire loro di valutare sulla base di elementi oggettivi, in un'ottica di trasparenza, l'azione delle amministrazioni in termini di economicità, efficienza ed efficacia in un ambito così cruciale per ciascuno di noi e per il Paese nel suo complesso.

La riforma dei servizi pubblici locali è stata tentata più volte nel corso degli ultimi decenni senza però mai giungere al risultato di avere una normativa completa che fissi i principi generali validi per tutti i settori e che disciplini poi verticalmente quello che serve di aggiuntivo nei singoli settori.

Il tentativo è certamente ambizioso anche in relazione ai tempi stretti che il PNRR impone ma forse proprio questi tempi stretti e l'importanza per l'Italia di rispettare come finora ha fatto gli impegni presi con l'UE con il Piano costituiscono l'elemento che conduce a ritenere che questa sia veramente la volta buona per farcela.

Anche perché ora o mai più, mi sentirei di aggiungere.

Ed allora buon lavoro al Prof. Caia e alla sua Commissione e buon lavoro a questi seminari che oggi iniziano affinché possano essere non il tradizionale rituale di convegni tra noi giuristi che spesso tendiamo a fermarci ad un livello astratto nell'affrontare le cose, ma sia l'occasione di un dibattito sui temi concreti, sostanziali, partendo dalle esigenze di cittadini, imprese e amministrazioni nei vari SPL; attorno a queste esigenze, e non a modelli astratti, va costruita la nuova disciplina dei SPL e l'auspicio è appunto che questi seminari contribuiscano a costruirla, a raggiungere l'obiettivo del PNRR e – se così sarà – a sfruttare gli impegni del Piano per lasciare alle future generazioni un'Italia migliore, più moderna sotto l'aspetto della transizione ecologica e della innovazione digitale (che sono i due pilastri del Piano), più attrattiva per gli investimenti anche nel settore dei SPL.

Grazie per l'attenzione e davvero buona prosecuzione dei lavori di questi seminari e buon lavoro ancora al Prof. Caia e a tutta la Commissione che ringrazio a nome della Presidenza del Consiglio dei Ministri, così come ringrazio chi vorrà intervenire oggi per portare un contributo al dibattito e quindi ad una delle riforme più attese per ammodernare il nostro Paese.