



Confservizi

Delega per la riforma dei servizi pubblici locali – prime considerazioni

Anche la XVI Legislatura inaugura una stagione di riforme per i servizi pubblici locali. Il provvedimento varato dal Governo e inserito nel DDL collegato alla manovra finanziaria 2009, contiene all'art. 21 un insieme di principi e criteri direttivi per una delega da esercitare entro 12 mesi e da correggere nei successivi 24. Se approvassero il testo domani, avremmo tre anni di possibili riforme, e per il primo anno la piena validità dell'articolo 113 del TUEL.

Seguendo una impostazione di carattere canonico, il primo elemento da considerare è il **campo di applicazione** del DDL, che “provvede al riordino della normativa nazionale che disciplina l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali” (art. 21, co. 1), al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi comunitari afferenti la gestione dei servizi di interesse generale di rilevanza economica in ambito locale, delegando il Governo ad adottare “uno o più decreti legislativi in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica” (art. 21, co. 2) concernenti anche l'individuazione univoca delle “norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica ed apportando le necessarie modifiche alla vigente normativa di settore in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua” (art. 21, co. 2, lett. l). L'impostazione riportata, che tralascia per semplicità il sistema finalistico del provvedimento e la riorganizzazione funzionale degli enti locali, porta a rilevare tre possibili fattori di criticità nella delimitazione del campo di applicazione:

- il coordinamento con **altre riforme nazionali** o provvedimenti legislativi di carattere orizzontale, con particolare riferimento al Codice dei contratti pubblici approvato con il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;
- il rapporto con le **norme settoriali vigenti ed in itinere**, poiché tutti i settori espressamente menzionati hanno una specifica disciplina (decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 per l'energia elettrica, d.lgs. 23 maggio 2000, n. 164 per il gas naturale, d.lgs. 19 novembre 1997, n. 42 e successive modificazioni per il trasporto pubblico locale, e d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 per la gestione integrata del ciclo dei rifiuti ed il

servizio idrico integrato). In particolare, questi ultimi due settori sono gli unici, tra quelli menzionati, che non sono stati espressamente esclusi dal campo di applicazione dell'articolo 113 del TUEL attualmente vigente, e rispetto ai quali le potenzialità della riforma potrebbero esplicitarsi in modo maggiormente accentuato;

- il **riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni**, tema che potrebbe emergere nonostante il provvedimento riguardi i servizi aventi rilevanza economica, soprattutto in ragione dell'articolo 21, comma 2, lett. r).

Per quanto riguarda poi la definizione di alcuni dei più rilevanti **principi e criteri direttivi** contenuti nel citato disegno di legge, si ritiene opportuno formulare le seguenti considerazioni:

- la forma di gestione **in house**, che nella sua attuale formulazione (articolo 113, comma 5, lettera c)) è stata ritenuta “in linea di principio conforme al diritto comunitario” dalla Corte di Giustizia (sentenza 6 aprile 2006, nel procedimento C 410/04), viene modificata al fine di restringerne l'applicazione a “situazioni che per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato” (art. 21, co. 2, lett. b) della delega);
- la forma di gestione del **partenariato pubblico privato** (Institutional Public Private Partnership (IPPP)), viene inserita in un contesto, del tutto analogo all'in house, che dimostra quanto la dottrina amministrativistica nazionale – già sfoggiata dal Consiglio di Stato nell'Adunanza Plenaria n. 1/2008 – sia lontana, per non dire in piena contraddizione, con i principi comunitari che si sono consolidati negli ultimi cinque anni, come dimostra la COM(2007) 6661: ad esempio, prevedendo l'affidamento diretto ad una società mista, percorso ormai dichiarato illegittimo dalla Corte di Giustizia dall'inizio del 2005 (sentenza 11 gennaio 2005, nel procedimento C-26/03).
- l'introduzione di **vincoli alla libertà economica degli operatori** attivi nel settore dei servizi di interesse economico generale a carattere locale, poiché non possono acquisire la gestione di servizi diversi o in ambiti territoriali diversi da quello di appartenenza, se affidatari diretti di altri servizi pubblici locali o – nel caso di imprese partecipate da enti locali – qualora usufruiscano di forme di finanziamento pubblico diretto o indiretto, fatta eccezione per il ristoro degli oneri connessi all'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico derivanti dalla gestione di servizi affidati secondo procedure di evidenza pubblica, ove evidenziati da sistemi certificati di separazione contabile e gestionale;
- la disciplina riguardante gli **affidamenti esistenti** prevede la definizione di una fase transitoria che introduca, “se necessario, tempi e modi diversi per la progressiva

- applicazione della normativa così risultante a ciascun settore” (lett. m)), chiarendo comunque che gli affidamenti diretti in essere debbano cessare alla scadenza (lett. n));
- riguardo poi alla **possibilità di partecipare alle procedure di gara** – per lo specifico servizio già affidato – per i soggetti attualmente considerati affidatari diretti, al comma 2, lettera o), si prevede che tale prerogativa sia valida fino al 31 dicembre 2011, “fermi restando i termini più brevi previsti dalla normativa di settore”. Il termine indicato presenta le caratteristiche di un termine di decadenza dalla possibilità di partecipare a procedure di gara di dubbia sostenibilità comunitaria.