

Parere del Consiglio di Stato sui servizi pubblici locali di interesse economico generale

[Cons. St., comm. spec., 3 maggio 2016, n. 1075](#)

1. La norma di delega e lo schema di decreto legislativo

La delega contenuta negli artt. 16 e 19 della legge n. 124/2015 mira a riformare integralmente la disciplina dei servizi pubblici locali, funzione fondamentale dei comuni e delle città metropolitane, che contribuisce a definire il livello di benessere dei cittadini.

La delega si fonda su alcuni principi innovativi (accanto ad altri confermativi della disciplina vigente), fra i quali:

- soppressione, previa ricognizione, dei regimi di esclusiva, comunque denominati, non conformi ai principi generali in materia di concorrenza e comunque non indispensabili per assicurare la qualità e l'efficienza del servizio;

- individuazione della disciplina generale in materia di regolazione e organizzazione dei servizi di interesse economico generale di ambito locale in base ai principi di adeguatezza, sussidiarietà e proporzionalità e in conformità alle direttive europee; con particolare riferimento alle società in partecipazione pubblica operanti nei servizi idrici, risoluzione delle antinomie normative in base ai principi del diritto dell'Unione europea, tenendo conto dell'esito del referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011

- definizione dei criteri per l'organizzazione territoriale ottimale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica;

- individuazione, anche per tutti i casi in cui non sussistano i presupposti della concorrenza nel mercato, delle modalità di gestione o di conferimento della gestione dei servizi nel rispetto dei principi dell'ordinamento europeo, ivi compresi quelli in materia di auto-produzione, e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di autonomia organizzativa, economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità;

- definizione delle modalità di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali;

- previsione di adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale per gli utenti dei servizi.

2. Il contenuto del parere reso dal Consiglio di Stato: aspetti generali

Il Consiglio di Stato rileva che lo schema di decreto legislativo si presenta come una base di normazione organica e stabile, in grado di rendere immediatamente intellegibile alle amministrazioni e agli operatori del settore le regole applicabili in materia e di assicurare una gestione più efficiente dei servizi pubblici locali di interesse economico

generale a vantaggio degli utenti del servizio, degli operatori economici e degli stessi enti locali.

Il parere auspica che il Governo vigili (anche nei suoi rapporti col Parlamento) affinché detta «codificazione» sia preservata da tentativi di tornare a norme introdotte disorganicamente in fonti diverse, evitando, quindi, nuove dispersioni attraverso strumenti normativi episodici e disordinati.

Segnala, altresì, la necessità di effettuare un monitoraggio attento sull'attuazione della riforma, per assicurarne un effettivo funzionamento e fugare i rischi di "fuga dalla riforma".

3. Il testo in esame si allinea al contesto europeo di riferimento

Il parere rileva che la scelta operata dal legislatore delegante, puntualmente ripresa dal legislatore delegato, di individuare l'oggetto della presente normazione nei «servizi pubblici locali di interesse economico generale», consente di superare il dualismo prima presente tra il livello comunitario e quello nazionale.

4. La definizione di servizio pubblico di interesse economico generale e la "concorrenza nel mercato"

Il Consiglio di Stato rileva che la definizione di servizio pubblico locale di interesse economico generale (SIEG) contenuta nell'articolo 2 del testo in esame è rispettosa di quella europea, e che il legislatore delegato ha optato per una nozione più "ristretta" di SIEG preferendo, nell'ambito di discrezionalità lasciato dall'Unione Europea al legislatore nazionale, l'opzione più favorevole alla 'concorrenza nel mercato'.

5. Affidamento a terzi e "concorrenza per il mercato"

Un'ulteriore particolarità, contenuta nell'art 7 dello schema, si registra nell'individuazione delle eccezioni alla regola dell'affidamento a terzi con procedure ad evidenza pubblica.

Anche in questo caso, all'interno della discrezionalità lasciata al legislatore nazionale, si è optato per una maggiore selettività e rigore del giudizio che consente la deroga all'affidamento del servizio con gara pubblica.

6. Testo dello schema di decreto legislativo, giurisprudenza costituzionale e referendum abrogativo del 12-13 giugno 2011

Il cuore della riforma può essere individuato nel fatto che il legislatore prevede come regola generale che gli enti locali debbano affidare la gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica ad imprenditori o società, in qualunque forma costituite, individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica.

A giudizio del Consiglio di Stato, il testo in esame appare rispettoso del dettato costituzionale nella parte in cui prevede la valutazione discrezionale degli enti locali nella scelta delle modalità di gestione del servizio. Esso, inoltre, si muove in coerenza con l'ordinamento europeo, assicurando un livello di tutela della concorrenza anche più elevato della media degli altri Stati membri. Va, infine, valutato il rapporto di tale impostazione con gli esiti referendari, che peraltro risalgono ormai a cinque anni or sono.

7. Proprietà delle reti e degli impianti

Il parere segnala alcune criticità sia per il caso in cui la proprietà delle reti sia nella mano pubblica sia per quella in cui la proprietà sia privata, raccomandando: nella prima ipotesi, che la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali rimanga in ogni caso nella mano pubblica; nel secondo caso, di disciplinare meglio il vincolo all'uso pubblico delle reti.

8. Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente

Una delle principali innovazioni della riforma è l'estensione dell'ambito di competenze dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico anche al sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti.

A fronte delle nuove competenze, per assicurare una effettiva attuabilità della previsione e per evitare pregiudizi sulla qualità del servizio, il Consiglio di Stato raccomanda il reclutamento di nuovo personale dotato di specifiche competenze tecniche, il cui costo in ogni caso non graverebbe sulla finanza pubblica in forza del previsto meccanismo di autofinanziamento.

9. Contratto di servizio

Il Consiglio di Stato sottolinea l'importanza della scelta legislativa di prevedere l'inserimento (a cura dell'ente affidante) dello schema di contratto nella documentazione di gara sin dalla fase dell'indizione della procedura di evidenza pubblica, a garanzia dei principi di trasparenza, di parità di trattamento e di non discriminazione, onde fissare ex ante in modo vincolante gli elementi e le condizioni essenziali del contratto da stipulare con il soggetto affidatario all'esito della procedura di evidenza pubblica. Al contempo, il parere suggerisce alcuni correttivi per implementare la tutela dell'utenza.

10. Norme in tema di trasporto pubblico locale

Il Consiglio rileva che le disposizioni sul trasporto pubblico locale contenute negli artt. 22, 23, 26, 27 e 35, in quanto specificamente concentrate su un singolo settore, determinano uno squilibrio sistematico nel testo unico e sembrano porsi in contrasto con i principi e i criteri direttivi generali della legge di delega (art. 16, comma 2, lettere a), b), c) e d)).

Le stesse appaiono dunque, nel loro complesso, incompatibili con la finalità di procedere al riordino sistematico della disciplina della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Pertanto, se ne raccomanda l'espunzione dal decreto legislativo.

11. Tariffe dei servizi pubblici locali di interesse economico generale

Il parere raccomanda di utilizzare, per le modalità di aggiornamento tariffario, esclusivamente il metodo del cd. price-cap, rilevando che la previsione dell'applicazione della metodologia alternativa di aggiornamento delle tariffe, attraverso l'individuazione di un prezzo massimo che tenga conto dei costi standard del servizio (compresi quelli derivanti da eventi eccezionali), di una congrua remunerazione del capitale investito e degli obiettivi di qualità del servizio, a discrezionalità dell'ente gestore, contrasti con la finalità di perseguire i recuperi di efficienza che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività.