

L'Unione Europea limita gli affidamenti *in house* dei servizi pubblici locali solo all'Italia.

**Il PNRR, la concorrenza, i servizi pubblici locali e l'Unione Europea
nello "Schema di decreto legislativo di riordino della disciplina dei
servizi pubblici locali di rilevanza economica".**

di Paolo Peruzzi

paperuzzi@gmail.com

Novembre 2022

Abstract

Con la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il Governo ha posto fra le iniziative da prendere quelle per l'attuazione delle riforme e in particolare quelle relative alla concorrenza. Nel settore dei servizi pubblici locali a rete in realtà quello che il Governo potrà realizzare con la limitazione del ricorso all'*in house providing* non è l'introduzione della concorrenza in questi servizi pubblici locali, che sono e rimarranno caratterizzate da monopolio naturale, ma la concorrenza per il mercato, ovvero gare per la selezione di un socio privato o gare per l'affidamento in concessione del servizio. Se il governo insiste nel limitare il ricorso all'*in house providing* questo non porterà a una maggiore concorrenza nel settore bensì a una maggiore privatizzazione, mentre efficienza, qualità del servizio e innovazione rimarranno obiettivi della regolazione indipendente. Prima con il PNRR, poi con la legge delega sulla concorrenza e ancora con lo schema di Dgls sui servizi pubblici locali, il Parlamento e il governo hanno inteso adempiere ad una riforma dei servizi pubblici locali in linea con quello che a loro ha richiesto l'Unione Europea. Una richiesta che è rivolta solo all'Italia e non a gli altri paesi dell'UE, che comunque si presentano simili all'Italia nella prevalenza, nei servizi pubblici locali a rete, dell'affidamento *in house*. Probabilmente, questa particolare richiesta rivolta solo verso l'Italia nasce, non tanto dalla dimensione degli affidamenti diretti dei servizi pubblici locali a rete, quanto dalla dimensione degli affidamenti diretti sia verso le società e che verso gli enti che gestiscono servizi strumentali per gli enti locali, che nella statistica più volte citata sia dalla Corte dei Conti che dall'ACGM ammontano a dieci volte, un ordine di grandezza, a quelle dei servizi pubblici locali a rete. Per tutti questi motivi, sarebbe quindi raccomandabile che, in sede di esame del Dlg da parte del Parlamento e della Conferenza unificata Stato, Regioni e autonomie locali, si prevedesse l'esclusione dei servizi pubblici locali a rete dall'applicazione dello stesso Dlg.

Sommario

1	Premessa	1
2	Il Parlamento ha approvato la legge delega in materia di concorrenza	1
3	L'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del Dlgs che disciplina l'Art 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118.....	2
4	Il PNRR dell'Italia e l'apertura alla concorrenza dei servizi pubblici locali	2
5	L'approvazione da parte del Consiglio dell'Unione Europea del PNRR dell'Italia.....	3
6	Le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea all'Italia (2013-2022)	4
7	Le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea agli altri paesi dell'Unione.....	7
8	Le forme di gestione del servizio idrico nei paesi dell'Unione Europea	8
9	Una prima conclusione: l'affidamento diretto nei servizi idrici è prevalente in quasi tutti i paesi dell'unione europea.....	9
10	I servizi pubblici locali e la concorrenza nell'analisi l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e della Corte dei Conti.....	9
11	Le società in house nei servizi pubblici locali sono una frazione ridotta delle partecipate	11
12	Conclusioni.....	11
	Riferimenti	12

1 Premessa¹

Con la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il Governo ha posto fra le iniziative da prendere quelle relative all'attuazione delle riforme e in particolare quelle relative alla concorrenza.” *La concorrenza è idonea ad abbassare i prezzi e ad aumentare la qualità dei beni e dei servizi. La tutela e la promozione della concorrenza sono fattori essenziali per favorire l'efficienza e la crescita economica. La concorrenza si tutela e si promuove anche rimuovendo i vincoli e i limiti al gioco competitivo. Il bersaglio delle riforme in questo caso diventa quindi l'approvazione di un testo unico che assicuri un ricorso più responsabile da parte delle amministrazioni al meccanismo dell'in house providing.*”. Nel settore dei servizi pubblici locali in realtà quello che il Governo potrà realizzare con la limitazione del ricorso all'in house providing non è l'introduzione della concorrenza in questi servizi pubblici locali, che sono e rimarranno caratterizzate da monopolio naturale, ma la concorrenza per il mercato, ovvero gare per la selezione di un socio privato o gare per l'affidamento in concessione del servizio. Una volta che questi nuovi soggetti si saranno aggiudicati le gare, rimarranno comunque delle società che operano in una situazione di monopolio e per le quali la norma le assoggetta alla regolazione da parte di un'autorità indipendente. Una prima conclusione che possiamo trarre da queste osservazioni è che se il governo insiste nel limitare il ricorso all'*in house providing* questo non porterà a una maggiore concorrenza nel settore bensì a una maggiore privatizzazione, mentre efficienza, qualità del servizio e innovazione rimarranno obiettivi della regolazione indipendente. La seconda conclusione è che se non si dà attuazione alle leggi già esistenti che riguardano l'insediamento delle istituzioni locali e l'affidamento del servizio, una buona parte della popolazione continuerà ad avere un assetto non industriale e una regolazione limitata. Così si sintetizzava la vicenda relativa alla previsione del PNRR in una nota dell'ottobre del 2021 (Peruzzi, 2021).

2 Il Parlamento ha approvato la legge delega in materia di concorrenza

Con la legge n.118 del 5 agosto 2022, “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021” (Legge 5 agosto 2022 n. 118, 2022), il Parlamento ha dato attuazione ad uno degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), con il quale lo Stato italiano si è impegnato con l'Unione Europea ad introdurre misure per favorire la rimozione di barriere all'entrata di determinati mercati, attraverso norme dirette a “modificare *in senso pro-concorrenziale* alcuni regimi concessori” e a “favorire il libero svolgimento” di determinate attività economiche.

Con l'Art. 8, si attribuisce al Governo il compito di procedere – attraverso uno o più decreti legislativi – al riordino “della *materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, anche tramite l'adozione di un apposito testo unico*” (comma 1). La parte che dell'art. 8 qui ci interessa particolarmente è quella relativa agli affidamenti

¹ Ringrazio Letizia Danesi per aver letto e discusso con me il contenuto di questo testo e Cecilia Fiori per l'accurato spoglio delle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea. Resta inteso che la responsabilità di quanto scritto è solo dell'autore.

in house, quella relativa alla lettera g), che impone agli enti competenti una motivazione “qualificata” per effettuare un affidamento *in house* di importo superiore alle soglie indicate dall’articolo 35 Codice dei contratti pubblici, che dimostri la convenienza di tale forma di gestione.

3 L’approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del Dlgs che disciplina l’Art 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118

Nel mese di ottobre 2022, il Consiglio dei ministri ha approvato lo “Schema di decreto legislativo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ai sensi dell’articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118” (PCM, 2022). All’interno dello schema di decreto legislativo, il tema degli affidamenti in house è regolato dall’articolo 17. La parte relativa alla limitazione del ricorso agli affidamenti *in house* è in gran parte quella contenuta nel comma 2:”*Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un’efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all’impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell’ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all’articolo 30.*”.

Un’altra limitazione è quella contenuta nel comma 5:” L’ente locale procede all’analisi periodica e all’eventuale razionalizzazione previste dall’articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell’affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.”.

Vediamo ora di ripercorrere la genesi di queste previsioni legislative.

4 Il PNRR dell’Italia e l’apertura alla concorrenza dei servizi pubblici locali

Con l’approvazione da parte del Consiglio dell’Unione Europea del Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell’Italia (CEUa, 2021), lo stesso Consiglio ha approvato un altro documento allegato (CEUb, 2021) con il quale si formulano per ogni riforma prevista nel PNRR dei “*traguardi, obiettivi, indicatori e calendario per il monitoraggio e l’attuazione del sostegno finanziario non rimborsabile*”. In particolare, quello che qui ci interessa al fine di comprendere il contenuto della bozza di Dlgs (citazione), riguarda, nell’ambito dell’asse 2 –

“Migliorare il contesto imprenditoriale e la concorrenza” del PNRR, la Riforma 2: Leggi annuali sulla concorrenza 2021, 2022, 2023 (PCM, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 2021, p. 80)².

In questa parte dell'allegato (CEUb, 2021, p. 143), troviamo un riferimento specifico per i servizi pubblici locali, nel quale sono appunto definiti appositi “*Traguardi e Obiettivi*” così descritti: “*Servizi pubblici locali: ii. Rafforzare e diffondere il ricorso al principio della concorrenza nei contratti di servizio pubblico locale, in particolare per i rifiuti e i trasporti pubblici locali. iii. Limitare gli affidamenti diretti imponendo alle amministrazioni locali di giustificare eventuali scostamenti dalle procedure di gara per i contratti di servizio pubblico (in base all'articolo 192 del codice dei contratti pubblici). iv. Prevedere la corretta regolamentazione dei contratti di servizio pubblico attuando l'articolo 19 della legge n. 124/2015 come testo unico sui servizi pubblici locali, in particolare nella gestione dei rifiuti. v. Le norme e i meccanismi di aggregazione incentivano le unioni tra Comuni volte a ridurre il numero di enti e di amministrazioni aggiudicatrici, collegandoli ad ambiti territoriali ottimali e a bacini e livelli adeguati di servizi di trasporto pubblico locale e regionale di almeno 350 000 abitanti. L'atto giuridico sui servizi pubblici locali attuativo dell'articolo 19 della legge n. 124/2015 deve almeno: - definire i servizi pubblici sulla base dei criteri del diritto dell'UE; - stabilire i principi generali di prestazione, regolamentazione e gestione dei servizi pubblici locali; - stabilire un principio generale di proporzionalità della durata dei contratti di servizio pubblico; - separare chiaramente le funzioni di regolamentazione e controllo e la gestione dei contratti di servizio pubblico; - garantire che le amministrazioni locali giustificano l'aumento della partecipazione pubblica in società per l'in house providing; - prevedere un'adeguata compensazione dei contratti di servizio pubblico, sulla base di costi controllati da regolatori indipendenti (es. ARERA per l'energia o ART per i trasporti); - limitare la durata media dei contratti in house e ridurre e armonizzare tra gli enti appaltanti la durata standard dei contratti aggiudicati, a condizione che la durata garantisca l'equilibrio economico e finanziario dei contratti, anche sulla base dei criteri stabiliti dall'Autorità per i trasporti.*” (CEUb, 2021, p. 143-147).

Come si può comprendere dalla lettura si tratta di un elenco particolarmente dettagliato di traguardi e obiettivi, senza però che vi sia mai un riferimento specifico al settore idrico.

5 L'approvazione da parte del Consiglio dell'Unione Europea del PNRR dell'Italia

Facendo un percorso a ritroso, vediamo adesso quali erano le previsioni metodologiche che il Consiglio dell'Unione Europea aveva dato ai singoli paesi aderenti per definire il proprio PNRR.

² Più precisamente al punto c il tema dei servizi pubblici locali, dove il PNRR recita: “In materia di servizi pubblici, soprattutto locali, occorre promuovere un intervento di razionalizzazione della normativa, anche prevedendo l'approvazione di un testo unico, che in primo luogo chiarisca il concetto di servizio pubblico e che assicuri – anche nel settore del trasporto pubblico locale – un ricorso più responsabile da parte delle amministrazioni al meccanismo dell'*in house providing*. In questa prospettiva, pur preservandosi la libertà sancita dal diritto europeo di ricorrere a tale strumento di auto-produzione, andranno introdotte specifiche norme finalizzate a imporre all'amministrazione una motivazione anticipata e rafforzata che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, dei benefici della forma dell'*in house* dal punto di vista finanziario e della qualità dei servizi e dei risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in auto-produzione, o comunque a garantire una esaustiva motivazione dell'aumento della partecipazione pubblica. Sarà inoltre previsto un principio generale di proporzionalità della durata dei contratti di servizio pubblico, compresi quelli affidati con la modalità dell'*in house* (legge annuale 2021 ovvero altro provvedimento da adottare entro il 2022 (PCM, 2021), l'allegato definisce i “Traguardi e Obiettivi”.

All'inizio il Consiglio dell'unione Europea approva la “*Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility*” con il quale stabilisce la metodologia con cui i singoli paesi devono procedere nel predisporre i propri PNRR (CEU_0, 2021)³. Il primo riferimento utile a comprendere come si è formato il PNRR lo troviamo al punto 2 delle linee guida: “*Link with the European Semester*” dove si precisa che: “*I piani per la ripresa e la resilienza sono coerenti con le sfide e le priorità specifiche per paese individuate nel contesto del semestre europeo, nonché con quelle individuate nella più recente raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro per gli Stati membri la cui valuta è l'euro.*”⁴. (European Commission (a), 2021, p. 7-8). Sempre nello stesso paragrafo, “*Nella definizione delle priorità degli Stati membri dovrebbero riflettersi le importanti priorità dell'Unione che sono state affrontate nelle raccomandazioni specifiche per paese e che contribuiranno a una rapida attuazione delle riforme e degli investimenti.*”. Ebbene, le raccomandazioni specifiche per il paese sono quindi una delle fonti a cui i PNRR nazionali devono riferirsi.

6 Le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea all'Italia (2013-2022)

Lo spoglio delle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea ci consente di verificare le indicazioni che sono state date all'Italia. Le raccomandazioni utilizzate in questa analisi sono quelle che vanno dal 2013 al 2022, tenuto conto che il PNRR dell'Italia è stato approvato dal Consiglio dell'Unione Europea nel luglio del 2021, la raccomandazione del 2022 in realtà prendono atto di ciò che è già stato inserito nel PNRR.

La struttura delle raccomandazioni è fatta da una prima parte di “considerando” nei quali si raccontano i temi oggetto dell'attenzione e una seconda parte, più sintetica, di raccomandazioni vere e proprie. A titolo esemplificativo, riportiamo per esteso, per la parte che riguarda i servizi pubblici locali, i considerando e le raccomandazioni del Consiglio del 2019 (ovvero, presumibilmente, quella presa a riferimento dall'Italia nella costruzione del PNRR), tutte le altre esaminate sono poi riportate nella tabella successiva.

Al considerando numero 24 troviamo: “La riforma della pubblica amministrazione del 2015 prevedeva anche un nuovo quadro di riforma della gestione dei servizi pubblici locali. A novembre 2016 la Corte Costituzionale italiana ha tuttavia dichiarato l'incostituzionalità della procedura seguita per l'adozione di diversi decreti legislativi, compreso quello in materia di servizi pubblici locali. Occorre pertanto una nuova iniziativa legislativa per promuovere l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali, che includa l'attribuzione di priorità alle procedure di gara concorrenziali rispetto alle attribuzioni interne o alle sovvenzioni dirette.” (Commissione Europea, 2019, p. 10). Lo stesso documento, nella parte di

³ Successivamente la Commissione Europea approva un documento (diviso in parte 1 e parte 2) nel quale sono definite le linee guida a cui i paesi membri devono riferirsi nella stesura dei loro PNRR (European Commission (a), 2021) Riferimenti. Nel primo sono definiti gli obiettivi generali, la descrizione delle riforme e degli investimenti che devono comporre i singoli PNRR, nel secondo si fornisce le istruzioni sul formato e sulle modalità di descrizione dei contenuti.

⁴ Ancora: “una spiegazione di come il piano contribuisce ad affrontare efficacemente le sfide individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, compresi gli aspetti fiscali”; se si prevede che il piano per la ripresa e la resilienza contribuirà ad affrontare efficacemente tutte o una parte significativa delle sfide individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, compresi gli aspetti fiscali e le raccomandazioni formulate”

“raccomandazioni” in senso stretto, “raccomanda che l'Italia adotti provvedimenti nel 2019 e nel 2020 al fine di (punto 3) porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali; migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali; affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza;” (Commissione Europea, 2019, p. 14).

Il riferimento dei considerando e delle raccomandazioni approvate nei vari anni è sempre di tipo generale verso l'organizzazione dei servizi pubblici locali *tout court*, al fine di migliorarne l'efficienza e la qualità, il tutto attraverso un maggior ricorso alle procedure concorsuali, senza alcuna indicazione specifica di uno o più settori degli stessi a cui ci si riferisce.

La tabella che segue contiene gli estratti delle raccomandazioni del Consiglio dei vari anni (2013-2022), sia per quanto concerne i considerando sia le raccomandazioni vere e proprie.

Tabella 1 – Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea all'Italia, estrazione dei riferimenti al tema dei servizi pubblici locali

Data della Raccomandazione	Dai considerando	Dalle raccomandazioni
23 maggio 2022	(21) <u>Le riforme in settori come i trasporti e la gestione delle acque dovrebbero migliorare strutturalmente l'efficienza economica, tra l'altro, attraverso un uso più sistematico di procedure competitive per l'affidamento degli appalti di servizi.</u>	
20 maggio 2020	-	-
5 giugno 2019	(24) La riforma della pubblica amministrazione del 2015 prevedeva anche un nuovo quadro di riforma della gestione dei servizi pubblici locali. A novembre 2016 la Corte Costituzionale italiana ha tuttavia dichiarato l'incostituzionalità della procedura seguita per l'adozione di diversi decreti legislativi, compreso quello in materia di servizi pubblici locali. <u>Occorre pertanto una nuova iniziativa legislativa per promuovere l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali, che includa l'attribuzione di priorità alle procedure di gara concorrenziali rispetto alle attribuzioni interne o alle sovvenzioni dirette.</u>	(3) porre l'accento sulla politica economica connessa agli investimenti in materia di ricerca e innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, tenendo conto delle disparità regionali; migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e <u>aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali</u> ; affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza
25 maggio 2017	(17) Occorrono <u>nuove iniziative legislative per riformare i servizi pubblici locali</u> e il pubblico impiego a livello dirigenziale, essendo scaduto a novembre 2016 il termine per i relativi decreti. Per quanto riguarda le imprese pubbliche, occorre modificare il decreto adottato prima della sentenza. La riforma mira a ridurre il numero di imprese di proprietà pubblica, migliorarne l'efficienza e garantire che operino secondo le stesse regole degli enti privati. L'attuazione delle previste	

Data della Raccomandazione	Dai considerando	Dalle raccomandazioni
	<p>privatizzazioni contribuirebbe anche alla razionalizzazione delle imprese di proprietà pubblica.</p> <p>(18) <u>Persistono notevoli ostacoli alla concorrenza in alcuni settori</u>, come le professioni regolamentate, le concessioni, gli appalti pubblici e il sistema delle autorizzazioni, <u>nonché i servizi pubblici locali, compresi i trasporti</u>.</p>	
18 maggio 2016	<p>(14) <u>Di particolare importanza per risolvere le cause profonde delle inefficienze</u> sono i decreti legislativi sulle imprese di Stato e <u>sui servizi pubblici locali</u>, proposti dal governo a gennaio 2016, e l'imminente decreto sul pubblico impiego</p>	<p>(2) <u>attuare la riforma della pubblica amministrazione adottando e applicando tutti i decreti legislativi necessari, in particolare in materia di riforma delle imprese pubbliche locali, servizi pubblici locali e gestione delle risorse umane</u></p>
14 luglio 2015	<p>(20) <u>Il corretto funzionamento dei mercati</u> dei prodotti e dei servizi è ancora <u>ostacolato da una serie di restrizioni alla concorrenza</u>. È all'esame del parlamento nazionale una legge intesa a rimuovere alcuni ostacoli in diversi settori.</p> <p><u>Permangono ostacoli rilevanti in taluni settori</u> nell'ambito di applicazione della legge (servizi giuridici e farmacie), nonché in altri settori <u>tra cui i servizi pubblici locali</u>, i porti e gli aeroporti, le banche e la sanità. Il settore degli appalti pubblici resta caratterizzato da debolezze significative, nonostante un ricorso più ampio a procedure d'appalto centralizzate. <u>I servizi pubblici locali, che mostrano segni evidenti di inefficienza, restano al riparo dalla concorrenza, con ricadute negative anche sulle finanze pubbliche. La gara aperta è utilizzata per una piccola parte di contratti, mentre la stragrande maggioranza dei contratti è assegnata «in-house» o con procedure analoghe.</u></p>	<p>(6) attuare l'«Agenda per la semplificazione 2015-2017» al fine di snellire gli oneri amministrativi e normativi; adottare misure finalizzate a favorire la concorrenza in tutti i settori contemplati dal diritto della concorrenza e intervenire in modo deciso sulla rimozione degli ostacoli che ancora permangono; <u>garantire la rettifica entro la fine del 2015 dei contratti di servizi pubblici locali che non ottemperano alle disposizioni sugli affidamenti «in-house».</u></p>
2 giugno 2014	<p>(15) Per creare un ambiente più favorevole alle imprese e ai cittadini sono stati compiuti progressi il cui impatto è però inficiato dai ritardi nell'approvazione finale e dalle carenze a livello di attuazione. Permangono ancora diverse restrizioni alla concorrenza (riserve di attività, regimi di concessione/licenza, ecc.) nei servizi professionali, nelle assicurazioni, nella distribuzione dei carburanti, nel commercio al dettaglio e nei servizi postali. Affrontare una serie di debolezze del sistema degli appalti pubblici è indispensabile, <u>così come rappresenta una priorità aumentare la concorrenza nel settore dei servizi pubblici locali</u>. In particolare, <u>è necessario dare attuazione alla vigente normativa in base alla quale devono essere rettificati entro il 31 dicembre 2014 i contratti in essere non conformi alla legislazione dell'UE che stabilisce i criteri relativi agli affidamenti in house.</u></p>	<p>(7) approvare la normativa in itinere volta a semplificare il contesto normativo a vantaggio delle imprese e dei cittadini e colmare le lacune attuative delle leggi in vigore; <u>promuovere l'apertura del mercato e rimuovere gli ostacoli rimanenti e le restrizioni alla concorrenza nei settori dei servizi professionali e dei servizi pubblici locali</u>, delle assicurazioni, della distribuzione dei carburanti, del commercio al dettaglio e dei servizi postali; potenziare l'efficienza degli appalti pubblici, specialmente tramite la semplificazione delle procedure attraverso l'uso degli appalti elettronici, la razionalizzazione delle centrali d'acquisto e la garanzia della corretta applicazione delle regole relative alle fasi precedenti e successive all'aggiudicazione; <u>in materia di servizi pubblici locali, applicare con rigore la normativa che impone di rettificare entro il 31 dicembre 2014 i contratti che non ottemperano alle disposizioni sugli affidamenti in house</u></p>
29 maggio 2013	<p>(17) Sono stati compiuti sforzi considerevoli verso la liberalizzazione del settore dei servizi, ma occorre spingere oltre la riforma delle professioni regolamentate per superare le restrizioni sussistenti, così come è necessario salvaguardare i principi fondamentali della riforma difendendoli da eventuali battute d'arresto, risultanti in particolare dalla riforma delle professioni legali. A seguito della sentenza della Corte costituzionale del luglio 2012, <u>altrettanto importante è intervenire per aprire alla concorrenza i servizi pubblici locali.</u></p>	<p>(6) assicurare la corretta attuazione delle misure volte all'apertura del mercato nel settore dei servizi; eliminare le restrizioni che sussistono nei servizi professionali e <u>promuovere l'accesso al mercato, ad esempio, per la prestazione dei servizi pubblici locali, dove il ricorso agli appalti pubblici dovrebbe essere esteso (in sostituzione delle concessioni dirette); portare avanti l'attivazione delle misure adottate per migliorare le condizioni di accesso al mercato nelle industrie di rete, in particolare dando priorità alla</u></p>

Data della Raccomandazione	Dai considerando	Dalle raccomandazioni
		<u>costituzione dell'Autorità di regolamentazione dei trasporti;</u> potenziare la capacità infrastrutturale concentrandosi sulle interconnessioni energetiche, sul trasporto intermodale e, nelle telecomunicazioni, sulla banda larga ad alta velocità, tra l'altro al fine di superare le disparità tra Nord e Sud

Il tema dei servizi pubblici locali appare più volte, sempre in via generale a parte un paio di richiami specifici al settore del TPL:

- nel 2013 si chiede di intervenire per aprire i servizi pubblici locali alla concorrenza, si raccomanda di promuovere l'accesso al mercato in sostituzione delle concessioni dirette;
- nel 2014 si afferma che è una priorità aumentare la concorrenza nel settore dei servizi pubblici locali e che si deve procedere alla rettifica dei contratti in house secondo i criteri dell'UE;
- nel 2015 si dice che il corretto funzionamento del mercato è ancora ostacolato dalla restrizione della concorrenza in alcuni settori fra cui quello dei servizi pubblici locali, che questi mostrano, al riparo della concorrenza, segni di inefficienza perché in gran parte gestiti "in house", si raccomanda ancora di procedere alle rettifiche degli affidamenti "in house";
- nel 2016 si dice che è particolarmente importante risolvere le cause delle profonde inefficienze anche nei servizi pubblici locali, si raccomanda di attuare la riforma dei servizi pubblici locali;
- nel 2017, presenti solo dei considerando in cui si dice che occorrono nuove iniziative legislative per riformare i servizi pubblici locali e che persistono notevoli ostacoli alla concorrenza in alcuni settori, fra cui i servizi pubblici locali;
- nel 2019 si dice che occorre una nuova iniziativa legislativa per promuovere l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali, che includa l'attribuzione di priorità alle procedure di gara concorrenziali rispetto alle attribuzioni interne o alle sovvenzioni dirette, e si raccomanda di migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare fra l'altro aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali.

Queste sono le indicazioni per il PNRR dell'Italia che emergono dalle raccomandazioni del Consiglio Europeo in materia di servizi pubblici locali. Una diretta richiesta di aprire alla concorrenza i servizi pubblici locali riducendo gli affidamenti in house.

7 Le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea agli altri paesi dell'Unione

Lo spoglio⁵ delle raccomandazioni che il Consiglio Europeo ha indirizzato, negli stessi anni (2013-2022), agli altri paesi dell'Unione Europea non ha fatto rilevare né alcun considerando né raccomandazioni aventi ad oggetto i servizi pubblici locali. Se ne potrebbe trarre la conseguenza che l'organizzazione dei

⁵ La ricerca effettuata avente ad oggetto le Raccomandazioni del Consiglio Europeo degli Stati membri (27 esclusa l'Italia) ha coperto 9 anni, dal 2013 al 2020 e il 2022, per un numero totale di 230 raccomandazioni. Lo scopo della suddetta ricerca era quello di individuare per gli Stati membri raccomandazioni analoghe a quella prevista per l'Italia nel 2019 relativamente ai servizi pubblici locali. In particolare, nella Raccomandazione all'Italia si dice tra i considerando che "occorre pertanto una nuova iniziativa legislativa per promuovere l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali, che includa l'attribuzione di priorità alle procedure di gara concorrenziali rispetto alle attribuzioni interne o alle sovvenzioni dirette.". Dall'analisi effettuata risulta che tale raccomandazione non è stata espressa per nessun altro Paese membro. L'accurato spoglio delle raccomandazioni è stato fatto da Cecilia Fiori.

servizi pubblici locali negli altri paesi realizzasse una piena o quanto meno adeguata apertura alla concorrenza sia nella forma di concorrenza nel mercato che di concorrenza per il mercato, con una dimensione quindi dell'affidamento "in house" azzerata o marginale.

8 Le forme di gestione del servizio idrico nei paesi dell'Unione Europea

Il passaggio successivo è stato quello di ricercare eventuali fonti dalle quali si potesse ricostruire le forme di gestione dei servizi pubblici locali nei paesi dell'Unione Europea, a partire da quelli relativi alla gestione del servizio idrico. Nel settore dei servizi idrici esiste un report annuale a cura dell'EUREAU che pubblica, fra l'altro, i dati relativi alle forme di gestione del servizio idrico nei paesi dell'Unione Europea (EurEau, 2021). Nella tabella successiva è riportata la percentuale della popolazione servita a seconda delle forme di gestione. Come si può vedere, le forme di affidamento diretto, ovvero gli affidamenti "in house", sia che si tratti di gestioni in economia diretta da parte degli enti pubblici, sia che si tratti di società interamente pubbliche, sono quelle prevalenti. Belgio, Bulgaria, Malta, Irlanda, Olanda e Svezia svolgono la gestione del servizio idrico solo attraverso gestioni pubbliche. Anche paesi di grandi dimensioni per popolazione quali la Germania, con il 59%, la Francia con il 64%, la Polonia con il 98%, presentano una preponderanza delle forme di gestione pubbliche. Per questi paesi è presumibile inoltre che si tratti di affidamenti diretti.

Tabella 2 - Percentage of the population served by drinking water services for different management type

	Gestione in economia	Società pubblica	Operatore privato	Società privata	Società mista	Totale
Austria						
Belgio		100%				100%
Bulgaria		100%				100%
Cipro	100%					100%
Repubblica Ceca	6%	29%	56%	9%		100%
Germania	11%	48%	4%	15%	22%	100%
Danimarca		64%	36%			100%
Estonia		66%	1%	33%		100%
Grecia	4%		48%		48%	100%
Spagna	10%	35%	33%		22%	100%
Finlandia	47%	40%	1%	12%		100%
Francia	0%	64%	35%		1%	100%
Ungheria		96%	1%		3%	100%
Croazia						
Irlanda	89%	11%				100%
Italia	10%	57%	2%		31%	100%
Lussemburgo						
Malta		100%				100%
Olanda		100%				100%
Polonia	5%	93%	0%	0%	2%	100%
Portogallo	56%	24%	16%		4%	100%
Romania	10%	65%	25%			100%
Slovenia						0%
Svezia		100%				100%
Slovacchia			20%		80%	100%
Media	17%	57%	13%	3%	10%	

Fonte: (EurEau, 2021, p. 11)

Non è stato possibile reperire informazioni sulle forme di gestione in altri settori quali rifiuti e trasporti.

9 Una prima conclusione: l'affidamento diretto nei servizi idrici è prevalente in quasi tutti i paesi dell'unione europea

Una prima conclusione che possiamo trarre dal confronto fra le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea, le indicazioni contenute nell'approvazione da parte del Consiglio del PNRR dell'Italia e le forme di gestione del servizio idrico nei paesi dell'unione, è che non sembrerebbe che la prevalenza, almeno nel settore idrico, delle gestioni *in house* in Italia contrasti con le forme prevalenti negli altri paesi dell'Unione Europea. Infatti, la media dei paesi dell'Unione con affidamenti diretti (gestioni in economia e società interamente pubbliche) è pari al 74%, contro una media dell'Italia pari al 67%.

Questa situazione non giustificherebbe una raccomandazione per l'Italia diversa da quelle per gli altri paesi, non richiederebbe un maggior ricorso a procedure concorrenziali per l'Italia.

10 I servizi pubblici locali e la concorrenza nell'analisi l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e della Corte dei Conti

Vediamo ora più da vicino in cosa consiste l'universo dei servizi pubblici locali in Italia, attraverso la lettura che ne danno sia l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che la Corte dei Conti, istituzioni che da tempo si occupano di questo tema.

L'AGCM si è recentemente occupata di questo tema, in particolare segnalando in un paragrafo della relazione annuale relativa al 2020, dal titolo "CONCORRENZA, PRODUTTIVITÀ E QUALITÀ NEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI E NELLE CONCESSIONI", che⁶ l'introduzione della concorrenza nei servizi pubblici locali consentirebbe di migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e al sistema economico. La relazione prosegue poi citando a sua volta un documento della Corte dei Conti che nella Relazione sugli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari di fine 2019 (Corte dei Conti, 2021) recita: "*come vi sia una netta prevalenza di affidamenti in house, laddove - su un totale di 14.626 affidamenti - le gare con impresa terza risultano pari soltanto a 878 e gli affidamenti a società mista, con gara a doppio oggetto, pari a 178.*" (AGCM, 2021, p. 13). Prosegue la relazione dell'AGCM: "*sono oltre sei mila le imprese a partecipazione pubblica che operano nel settore dell'industria e dei servizi, e che si caratterizzano spesso per l'inefficienza delle loro gestioni, con un impatto negativo sulla finanza pubblica e sulla qualità dei servizi offerti.*"⁷ (AGCM, 2021, p. 13).

⁶ "Anche il settore dei servizi pubblici locali deve contribuire alla promozione della produttività e degli investimenti. Servizi pubblici locali efficienti non solo migliorano la qualità dei servizi erogati ai cittadini, ma possono anche avere ricadute positive sulla competitività e lo sviluppo dei sistemi economici locali e incidere sul livello di produttività aggregata e sulla crescita del prodotto pro capite. ... Vi è, poi, ampio spazio per migliorare qualità e produttività dei servizi pubblici locali attraverso la concorrenza. In tale comparto, infatti, tanto la concorrenza nel mercato, quanto quella per il mercato, hanno avuto una rilevanza molto residuale." (AGCM, 2021, p. 12)

⁷ Il ricorso pervasivo all'affidamento c.d. in house providing si realizza spesso a favore di società prive dei requisiti soggettivi e oggettivi previsti dalla normativa ovvero in assenza di adeguata motivazione circa la convenienza della forma di affidamento prescelta. Occorre assicurare, dunque, che la preferenza per l'affidamento in-house rispetto alla procedura a evidenza pubblica non sia ricondotta a mere formule di stile, ma sia fondata su valutazioni di carattere sostanziale ed economico, svolgendo un'effettiva indagine comparativa per stabilire l'opportunità di ricorrere alla forma di affidamento in-house, e rendendo trasparente e tempestivo il processo d'individuazione del modello più efficiente ed economico alla luce di una valutazione di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti." (AGCM, 2021, p. 13)

I numeri citati dall'ACGM raccontano due aspetti diversi: i 14.626 affidamenti si riferiscono agli enti che deliberano l'affidamento diretto, mentre le oltre 6.000 imprese a partecipazione pubblica si riferiscono ad imprese che hanno ricevuto l'affidamento dagli enti pubblici e che sono appunto partecipate dagli stessi enti.

Vediamo ora come la Corte dei Conti rappresenta i dati relativi agli affidamenti e alle società partecipate (Corte dei Conti, 2021). Il primo dato è proprio quello relativo agli affidamenti. Su un totale di 18.251 affidamenti, 11.608 riguardano i Servizi Pubblici Locali, mentre 6.643 riguardano società che gestiscono servizi strumentali agli enti.

Tabella 3 - Servizi affidati agli organismi partecipati distinti per modalità di affidamento dei servizi

Affidamenti a	Numero affidamenti	Di cui affidamenti diretti	Di cui tramite gara a doppio oggetto	Di cui Tramite gara
Servizi pubblici locali	11.608	10.540	162	906
Società strumentali	6.643	6.423	56	164
Totali	18.251	16.963	218	1.070

Fonte: (Corte dei Conti, 2021, p. 152)

Gli affidamenti rischiano di essere fuorvianti rispetto alla dimensione delle imprese che ricevono l'affidamento, infatti, una società affidataria può ricevere una molteplicità di affidamenti, tanti quanti sono gli enti che partecipano alla procedura.

Osservando i dati relativi gli organismi partecipati che ricevono questi affidamenti, questi sono 7.154 di cui 2.274 sono enti e 4.880 sono società (Corte dei Conti, 2021, p. 87). Sempre secondo la relazione della Corte dei Conti, di questi 4.880 società, 3.118 sono a controllo pubblico, ma solo 1.715 sono a totale controllo pubblico.

Nella Tabella 4 le società a controllo pubblico risultano inferiori alle 3.118, perché si osservano solo quelle per cui è disponibile il bilancio (2.656). Le società a totale partecipazione pubblica che hanno ricevuto l'affidamento diretto in house, ovvero quelle di cui si vuol limitare il ricorso alla gestione "in house", che gestiscono servizi pubblici locali, sono quindi 789 e riguardano i servizi di acqua, rifiuti, gas, energia elettrica, sanità e servizi sociali. Se si escludono quelle società che gestiscono il gas e l'elettricità che non sono oggetto dell'ultima legge sulla concorrenza e della bozza di Dlgs, rimangono 359 società del settore acqua e del settore rifiuti e 219 società del settore trasporti, per un totale di 578 società.

Tabella 4 Società partecipate osservate (società con bilancio 2018 approvato) a controllo pubblico per attività prevalente

Tipo di servizi	Attività prevalente	Società a controllo pubblico	Di cui a totale partecipazione pubblica	%
Servizi d'interesse economico generale	Acqua, fognature e rifiuti	517	359	21%
	energia elettrica, gas	299	175	10%
	trasporto	329	219	13%
	sanità e servizi sociali	47	36	2%
	Totale servizi pubblici locali	1.192	789	46%
Società strumentali	Totale strumentali	1.464	926	54%
	Totale complessivo	2.656	1.715	100%

Fonte: (Corte dei Conti, 2021, p. 96)

11 Le società in house nei servizi pubblici locali sono una frazione ridotta delle partecipate

Tornando al quadro complessivo, i numeri citati dalla relazione dell'AGCM, sulla base dei quali l'Autorità denuncia un "*ricorso pervasivo all'affidamento c.d. in house providing*", non pare emergere dai numeri che abbiamo osservato.

Mentre gli enti e le società che ricevano l'affidamento diretto hanno effettivamente una dimensione complessiva elevata, più di settemila, un'analisi più accurata ci mostra come di queste settemila, 4.880 sono società, e di queste solo poco meno di 600 solo società che ricevono l'affidamento diretto e che operano nei settori acqua, rifiuti e trasporti (servizi pubblici locali a rete. Appare evidente come, con questo intervento legislativo, si intervenga solo su una parte ridotta (8%, ovvero 600/7.154) delle società *in house* rispetto al totale delle partecipate, e proprio verso quelle società che operano in settori sottoposti a regolazione di un'autorità indipendente che per la loro natura (monopolio), la procedura di gara non assicura gli obiettivi di efficienza e qualità che sono propri solo della regolazione.

12 Conclusioni

Prima con il PNRR, poi con la legge delega sulla concorrenza e ancora con lo schema di Dlgs sui servizi pubblici locali, il Parlamento e il governo hanno inteso adempiere ad una riforma dei servizi pubblici locali in linea con quello che a loro ha richiesto l'Unione Europea. Una richiesta, quella dell'Unione Europea, di aprire alla concorrenza l'affidamento dei servizi pubblici locali, come strumento per migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi gestiti. Una richiesta che è rivolta solo all'Italia e non a gli altri paesi dell'UE, che comunque si presentano simili all'Italia nella prevalenza, nei servizi pubblici locali a rete, dell'affidamento *in house*. Probabilmente, questa particolare richiesta rivolta solo verso l'Italia nasce, non tanto dalla dimensione degli affidamenti diretti dei servizi pubblici locali a rete, quanto dalla dimensione degli affidamenti diretti sia verso le società e che verso gli enti che gestiscono servizi strumentali per gli enti locali, che nella statistica più volte citata sia dalla Corte dei Conti che dall'ACGM ammontano a dieci volte, un ordine di grandezza, a quelle dei servizi pubblici locali a rete. Per tutti questi motivi, sarebbe quindi raccomandabile che, in sede di esame del Dlgs da parte del Parlamento e della Conferenza unificata Stato, Regioni e autonomie locali, si prevedesse l'esclusione dei servizi pubblici locali a rete dall'applicazione dello stesso Dlgs.

Riferimenti

- AGCM. (2021). *Relazione annuale sull'attività svolta - Anno 2020*. Roma: Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.
- CEU_0. (2021, dicembre 21). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council. Bruxelles: Council of European Union.
- CEUa. (2021, July 6). COUNCIL IMPLEMENTING DECISION on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy. *LEGISLATIVE ACTS AND OTHER INSTRUMENTS*. Brussels: Councils of the European Union.
- CEUb. (2021, July 8). Allegato RIVEDUTO della DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia. *Fascicolo interistituzionale :2021/0168 (NLE)*. Bruxelles: Consiglio dell'Unione Europea.
- Commissione Europea. (2019). RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia. Bruxelles: Commissione Europea.
- Corte dei Conti. (2021). *GLI ORGANISMI PARTECIPATI AGLI ENTI TERRITORIALI E SANITARI - Relazione 2021*. Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati da Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni/Province autonome, Enti sanitari e relative analisi, SEZIONE DELLE AUTONOMIE. Roma: Corte dei Conti.
- EurEau. (2021). *Europe's Water in Figures. An overview of the European drinking water and waste water sectors. 2021 edition*. Bruxelles: EurEau - The European Federation of National Associations of Water Services.
- European Commission (a). (2021, January 22). COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT GUIDANCE TO MEMBER STATES RECOVERY AND RESILIENCE PLANS. (1/2). Bruxelles: European Commission.
- Legge 5 agosto 2022 n. 118. (2022). Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021. Gazzetta ufficiale n. 188 del 12/8/2022.
- PCM. (2021, APRILE 25). Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- PCM. (2022, ottobre). Schema di decreto legislativo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118.

Peruzzi, P. (2021, ottobre). Considerazioni sulle iniziative del Governo in materia di concorrenza nei servizi pubblici locali (Idrico e rifiuti). Privatizzazioni piuttosto che liberalizzazioni. *Servizi Idrici - Working Paper*(5).