



# Testo unico dei servizi pubblici locali di interesse economico generale

## Informazioni sugli atti di riferimento

Numero dello schema:	308
Titolo:	Testo unico dei servizi pubblici locali di interesse economico generale
Norma di autorizzazione:	Articoli 16 e 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124
Numero di articoli:	38
Date:	
presentazione:	1 giugno 2016
assegnazione:	7 giugno 2016
termine per l'espressione del parere:	6 agosto 2016

## Presupposti normativi

Lo schema di decreto legislativo è stato adottato in base alla delega contenuta negli articoli 16 e 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante deleghe al Governo per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. L'articolo 16 definisce i principi e criteri comuni e le disposizioni di carattere procedurale per l'adozione di tre testi unici nei seguenti settori: lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa; partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche; servizi pubblici locali di interesse economico generale. L'articolo 19 enuclea i principi e criteri direttivi specifici per il testo unico dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

L'**articolo 16**, comma 1, alinea fissa in 12 mesi il termine per l'esercizio della delega.

L'**articolo 16**, comma 2 disciplina le procedure per l'esercizio della delega:

- attribuisce l'iniziativa al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con i Ministri interessati (nel caso di specie il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti);
- la fase consultiva prevede l'acquisizione, nell'ordine, dei pareri della Conferenza unificata, del Consiglio di Stato e delle Camere, con il meccanismo del cosiddetto "doppio parere parlamentare";
- qualora tali pareri non vengano espressi nei termini, il Governo può comunque procedere nell'esercizio della delega;
- sono chiamate a pronunciarsi, in prima battuta, sia le Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari della Camera e del Senato sia la Commissione parlamentare per la semplificazione. Il termine per l'espressione dei pareri è di sessanta giorni dalla data di trasmissione. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione: in questo caso sono chiamate a pronunciarsi soltanto le Commissioni competenti per materia, che hanno dieci giorni di tempo dalla nuova trasmissione per esprimersi sulle osservazioni del Governo;
- è previsto, infine, un meccanismo di scorrimento dei termini per l'esercizio della delega: "Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni".

L'**articolo 16**, comma 7 delega il Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive di ciascuno dei decreti legislativi adottati a norma del comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura previsti per l'esercizio della delega principale, entro dodici mesi dalla loro entrata in vigore.

L'**articolo 19, comma 1** contiene i seguenti principi e criteri direttivi:

- riconoscimento quale funzione fondamentale dei comuni e delle città metropolitane, da esercitare nel rispetto dei principi e dei criteri dettati dalla normativa europea e dalla legge statale, dell'individuazione delle attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni degli appartenenti alle comunità locali, in condizioni di accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione, e ai migliori livelli di qualità e sicurezza, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale (lettera a));

- 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 (lettera b));
- individuazione della disciplina generale in materia di regolazione e organizzazione dei servizi di interesse economico generale di ambito locale, compresa la definizione dei criteri per l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi, 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 (lettera c));
  - definizione, anche mediante rinvio alle normative di settore e armonizzazione delle stesse, dei criteri per l'organizzazione territoriale ottimale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (lettera d));
  - 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 autoproduzione, 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 (lettera e));
  - introduzione, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, di incentivi e meccanismi di premialità o di riequilibrio economico-finanziario nei rapporti con i gestori per gli enti locali che favoriscono l'aggregazione delle attività e delle gestioni secondo criteri di economicità ed efficienza, ovvero l'eliminazione del controllo pubblico (lettera f));
  - individuazione dei criteri per la definizione dei regimi tariffari che tengano conto degli incrementi di produttività al fine di ridurre l'aggravio sui cittadini e sulle imprese (lettera g));
  - definizione delle modalità di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali (lettera h));
  - revisione delle discipline settoriali ai fini della loro armonizzazione e coordinamento con la disciplina generale in materia di modalità di affidamento dei servizi (lettera i));
  - previsione di una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e controllo e le funzioni di gestione dei servizi, anche attraverso la modifica della disciplina sulle incompatibilità o sull'inconferibilità di incarichi o cariche (lettera l));
  - revisione della disciplina dei regimi di proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché di cessione dei beni in caso di subentro, in base a principi di tutela e valorizzazione della proprietà pubblica, di efficienza, di promozione della concorrenza, di contenimento dei costi di gestione, di semplificazione (lettera m));
  - individuazione e allocazione dei poteri di regolazione e controllo tra i diversi livelli di governo e le autorità indipendenti, al fine di assicurare la trasparenza nella gestione e nell'erogazione dei servizi, di garantire l'eliminazione degli sprechi, di tendere al continuo contenimento dei costi aumentando nel contempo gli *standard* qualitativi dei servizi (lettera n));
  - previsione di adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale per gli utenti dei servizi (lettera o));
  - introduzione e potenziamento di forme di consultazione dei cittadini e di partecipazione diretta alla formulazione di direttive alle amministrazioni pubbliche e alle società di servizi sulla qualità e sui costi degli stessi (lettera p));
  - promozione di strumenti per supportare gli enti proprietari nelle attività previste all'articolo 18, per favorire investimenti nel settore dei servizi pubblici locali e per agevolare i processi di razionalizzazione, riduzione e miglioramento delle aziende che operano nel settore (lettera q));
  - previsione di termini e modalità per l'adeguamento degli attuali regimi alla nuova disciplina (lettera r));
  - definizione del regime delle sanzioni e degli interventi sostitutivi, in caso di violazione della disciplina in materia (lettera s));
  - armonizzazione con la disciplina generale delle disposizioni speciali vigenti nei servizi pubblici locali, relative alla disciplina giuridica dei rapporti di lavoro (lettera t));
  - definizione di strumenti per la trasparenza e la pubblicizzazione dei contratti di servizio, relativi a servizi pubblici locali di interesse economico generale, da parte degli enti affidanti anche attraverso la definizione di contratti di servizio tipo per ciascun servizio pubblico locale di interesse economico generale (lettera u));
  - definizione di strumenti di rilevazione, anche attraverso banche dati nazionali già costituite, dei dati economici e industriali, degli obblighi di servizio pubblico imposti e degli *standard* di qualità, nel rispetto dei principi dettati dalla normativa nazionale in materia di trasparenza (lettera v)).

## Contenuto

Come rilevato dal Governo sia nella relazione per l'analisi tecnico-normativa, sia nella relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione, l'obiettivo dello schema di decreto legislativo è quello di dettare una "disciplina generale organica" del settore dei servizi pubblici locali, attraverso un riordino dell'attuale quadro normativo che è "il risultato di una serie di interventi disorganici che hanno oscillato tra la promozione delle forme pubbliche di gestione e gli incentivi più o meno marcati all'affidamento a terzi mediante gara, tema sul quale hanno inciso anche il referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011 sull'articolo 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, e la sentenza della Corte costituzionale 20 luglio 2012, n. 199, che ha dichiarato incostituzionale il successivo articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138".

La relazione della Corte dei conti per l'anno 2015 censisce circa 1.700 società a partecipazione pubblica che svolgono attività di servizio pubblico, con un numero di addetti che ammonta a circa 150.000 unità.

Il provvedimento si compone di 38 articoli, suddivisi in 7 titoli.

Il **titolo I** (articoli da 1 a 4) definisce, innanzitutto, l'oggetto del testo unico, il quale si autoqualifica come disciplina generale in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale, Le disposizioni in esso contenute individuano, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, le funzioni fondamentali di indirizzo, controllo e regolazione di comuni, province e città metropolitane e costituiscono principi di riforma economico-sociale della Repubblica.

L'ambito di applicazione del testo unico è esteso a tutti i servizi pubblici locali di interesse economico generale. Ai servizi disciplinati da normative di settore il testo unico si applica nei seguenti limiti: 1) per i servizi idrico integrato, di gestione integrata dei rifiuti, di trasporto pubblico locale e per il servizio farmaceutico, le normative di settore continuano a trovare applicazione, fatta eccezione per le disposizioni relative alle modalità di affidamento, nonché per le disposizioni modificative ed espressamente abrogative contenute nel testo unico, cui anche i richiamati settori sono tenuti a conformarsi; 2) per i servizi di distribuzione di gas naturale e di energia elettrica continuano ad applicarsi le disposizioni di settore anche in materia di affidamento.

Il titolo I reca, infine, le finalità e i principi generali della materia, orientati, da una parte, alla affermazione della centralità del cittadino e, dall'altra, alla promozione della concorrenza.

Il **titolo II** (articoli da 5 a 8) reca disposizioni in materia di assunzione e gestione dei servizi di interesse economico generale.

L'assunzione della titolarità di servizi pubblici locali di interesse economico generale costituisce funzione fondamentale degli enti locali, i quali, nel procedimento di individuazione di detti servizi (ulteriori rispetto a quelli stabiliti a livello legislativo), sono tenuti a verificare preliminarmente l'inefficienza del mercato a fornirli a condizioni compatibili con l'interesse pubblico.

Le attività individuate come servizio pubblico possono essere gestite dall'ente locale competente all'organizzazione del servizio in una delle seguenti modalità: affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, anche a società a capitale misto pubblico-privato, ovvero gestione diretta mediante affidamento *in house*, o - limitatamente ai servizi diversi da quelli di rete - mediante azienda speciale o gestione in economia.

L'assunzione della titolarità dell'attività come servizio pubblico e la sua conseguente gestione in una delle predette forme costituisce soltanto una delle modalità di perseguimento dell'interesse pubblico. L'interesse pubblico può anche essere perseguito - ove la legge lo consenta espressamente - mediante l'imposizione di obblighi di servizio a carico di tutte le imprese che operano nel mercato, o, in alternativa, mediante il riconoscimento agli utenti di vantaggi economici e titoli da utilizzare per la fruizione del servizio.

Il **titolo III** (articoli da 9 a 11) reca disciplina delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali strumentali all'erogazione del servizio.

Si prevede che i beni strumentali all'erogazione del servizio - indipendentemente dalla titolarità della proprietà - siano vincolati all'uso pubblico e ne sia garantita la disponibilità al fine della gestione del servizio.

Gli enti locali, fermo restando quanto stabilito dalle discipline di settore, hanno facoltà di scegliere tra gestione separata ovvero gestione unitaria del servizio e di reti, impianti e altri beni strumentali all'erogazione di esso. La gestione separata, volta a favorire la tutela della concorrenza, deve assicurare comunque l'accesso equo e non discriminatorio alle dotazioni patrimoniali a tutti i soggetti legittimati all'erogazione del servizio; la gestione unitaria deve essere invece motivata da ragioni di efficienza ovvero risultare funzionale al maggior beneficio degli utenti.

Il **titolo IV** (articoli da 12 a 20) si suddivide in tre capi, recanti disposizioni, rispettivamente, in materia di: organizzazione dei servizi; competenze delle Autorità indipendenti; distinzione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione.

Al **capo I**, si prevede che - fatte salve le disposizioni che impongono l'obbligo di esercizio associato delle funzioni di organizzazione dei servizi - spetti ai comuni e alle città metropolitane, nell'ambito delle rispettive

competenze, l'esercizio delle funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Per quanto concerne i servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete (esclusi i servizi di distribuzione del gas naturale e dell'energia elettrica), le regioni e le province autonome provvedono ad organizzarne la gestione individuando ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei. Per i servizi di trasporto pubblico locale e regionale, le regioni sono tenute a definire i bacini di mobilità nel rispetto di specifiche disposizioni (capo I).

Alle Autorità di regolazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) per i servizi per i quali non opera un'autorità indipendente, viene attribuita la competenza a predisporre gli schemi di bandi di gara e i contratti tipo. All'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (ridenominata Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente-ARERA) vengono attribuite le funzioni di regolazione e di controllo dei servizi afferenti al ciclo dei rifiuti, espressamente inclusi tra i servizi a rete. Si interviene, inoltre, sulle competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti in materia di trasporto pubblico locale (**capo II**).

Il **capo III** contiene disposizioni di principio e misure applicative volte ad assicurare la distinzione tra funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e funzioni di gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale.

Il **titolo V** (articoli da 21 a 32) reca disposizioni a garanzia della trasparenza e a tutela dei consumatori. In particolare vengono disciplinati: il contratto di servizio, indicandone alcuni contenuti obbligatori, tra i quali gli obiettivi di sviluppo dei servizi, il programma degli investimenti e il piano economico-finanziario, con obbligo di raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione; le carte dei servizi; le modalità per la determinazione delle tariffe; un programma di controlli che consentano all'ente affidante di verificare il rispetto del contratto di servizio.

Il titolo V reca, inoltre, misure in materia di trasporto pubblico locale: vengono imposti specifici obblighi contrattuali a carico delle imprese gestrici; sono dettati nuovi criteri per il riparto del Fondo per il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale; sono potenziati gli strumenti di contrasto all'evasione tariffaria; sono introdotte misure di tutela degli utenti, tra cui il rimborso del prezzo del biglietto, in caso di disservizio.

Il **titolo VI** (articoli 33 e 34) reca disposizioni in materia di incentivi e premialità.

Il **titolo VII** (articoli da 35 a 38) reca disposizioni transitorie e finali.

Vi trovano, tra l'altro, collocazione alcune disposizioni per la pianificazione e il finanziamento della mobilità urbana sostenibile.

***Per una illustrazione nel dettaglio dei singoli articoli dello schema si veda il [dossier Camera Atti del Governo n. 305](#) – dossier del Servizio Studi del Senato n. 339.***

## Tipologia del provvedimento

Lo schema di decreto legislativo è corredato delle seguenti relazioni:

illustrativa;

tecnica;

analisi tecnico-normativa;

analisi d'impatto della regolamentazione.

È il decimo schema di atto del Governo che giunge all'esame della Commissione parlamentare per la semplificazione nella legislatura in corso. Sullo schema sono chiamate a pronunciarsi anche le Commissioni Affari costituzionali e Bilancio dei due rami.

Sono stati trasmessi anche i pareri espressi dal Consiglio di Stato e dalla Conferenza unificata.

## Il parere del Consiglio di Stato

Lo schema è stato esaminato dalla Commissione speciale istituita in seno al Consiglio di Stato per seguire i procedimenti legislativi delegati previsti dalla legge n. 124 del 2015, che comprende magistrati provenienti sia dalle sezioni consultive sia dalle sezioni giurisdizionali.

Di taluni rilievi contenuti nel parere, che interessano i profili di competenza della Commissione parlamentare per la semplificazione, si darà conto nei paragrafi relativi alla formulazione del testo e al coordinamento con la normativa vigente.

Qui si segnala la raccomandazione al Governo di vigilare "(anche nei suoi rapporti col Parlamento)" affinché la 'codificazione' realizzata con il testo unico "sia preservata da tentativi di tornare a norme introdotte disorganicamente in fonti diverse, evitando, quindi, nuove dispersioni attraverso strumenti normativi episodici e disordinati". Il Consiglio di Stato ha suggerito anche di "operare un monitoraggio in ordine all'attuazione della presente riforma" e "di relazionare, periodicamente, al Parlamento in ordine all'impatto della presente disciplina sul sistema dei servizi pubblici locali ed alla sua applicazione da parte dei diversi enti locali interessati, in modo da verificarne nel tempo il buon funzionamento".

## Il parere della Conferenza unificata

Nel parere della Conferenza unificata, espresso nella seduta del 12 maggio 2016, sono confluite le osservazioni e proposte della Conferenza delle regioni, dell'ANCI e dell'UPI, le quali hanno espresso condivisione per l'obiettivo dell'intervento normativo di individuare "una disciplina generale organica della materia, attraverso l'indicazione di principi generali per l'assunzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale".

La Conferenza delle regioni ha formulato il seguente rilievo sull'impianto generale del testo unico: "Considerata la necessità di chiarire l'ambito di applicazione del decreto, evitando sovrapposizioni tra le discipline di settore e le disposizioni del medesimo, in una visione di testo unico, sarebbe opportuno procedere all'inserimento di appositi capi corrispondenti alle specifiche discipline relative al servizio idrico integrato, al servizio di gestione integrata dei rifiuti, al trasporto pubblico locale, al servizio di distribuzione di energia e di gas naturale che, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, rimangono escluse dal decreto legislativo, ad eccezione delle norme riguardanti le modalità di affidamento dei servizi che integrano e prevalgono sulle normative di settore. Tali modalità sono riconducibili sostanzialmente agli articoli 7 e 8, pur non potendosi escludere ulteriori disposizioni 'intruse' presenti in altri articoli. In tal modo risulterebbe un testo onnicomprensivo di immediata consultazione, adeguato ai nuovi principi e rispondente alle inevitabili necessità di aggiornamento che, attraverso l'abrogazione delle singole discipline di settore, offrirebbe all'interprete uno strumento coordinato di azione" .

Per quanto riguarda in modo specifico il trasporto pubblico locale, la Conferenza delle regioni propone l'inserimento nell'articolo 3 di un apposito comma che dia conto delle disposizioni del testo unico che non trovano applicazione a detto settore: "I successivi articoli 5, 7, commi 4-5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 21 e 25 non si applicano ai servizi di trasporto pubblico locale di cui al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422".

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

L'**articolo 10, comma 1** disciplina l'esecuzione di lavori connessi alla gestione del servizio, prevedendo che - nei casi in cui la gestione della rete, degli impianti o delle altre dotazioni patrimoniali, separata o integrata con l'erogazione dei servizi, non sia stata affidata con gara ad evidenza pubblica - i soggetti gestori provvedano all'esecuzione dei lavori comunque connessi alla gestione della rete, degli impianti o delle altre dotazioni patrimoniali esclusivamente mediante contratti di appalto o di concessione di lavori pubblici, aggiudicati a seguito di procedure ad evidenza pubblica, ovvero in economia nei limiti previsti dalla disciplina sui contratti pubblici. Si segnala in proposito che l'articolo 177 del nuovo codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50) dispone che "i soggetti pubblici o privati, titolari di concessioni di lavori, di servizi pubblici o di forniture già in essere alla data di entrata in vigore del presente codice, non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea, sono obbligati ad affidare, una quota pari all'ottanta per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo pari o superiore a 150.000 euro e relativi alle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica, introducendo clausole sociali e per la stabilità del personale impiegato e per la salvaguardia delle professionalità. La restante parte può essere realizzata da società *in house* di cui all'articolo 5 per i soggetti pubblici, ovvero da società direttamente o indirettamente controllate o collegate per i soggetti privati, ovvero tramite operatori individuati mediante procedura ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato".

L'**articolo 15, comma 2** dispone che le autorità indipendenti di settore individuino, per gli ambiti di competenza, i costi standard dei diversi servizi pubblici locali di interesse economico generale e i livelli minimi di qualità, che sono pubblicati sul portale telematico dell'Osservatorio per i servizi pubblici locali di cui all'articolo 13, comma 25-*bis*, del decreto-legge n.145/2013. Per quanto attiene al settore del trasporto pubblico locale, il richiamo operato dall'**articolo 22, comma 6**, "ai risultati della determinazione dei costi standard in applicazione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui all'articolo 1, comma 84, della legge 27 dicembre 2013, n. 147...." sembrerebbe fare salva la disciplina speciale che pone in capo al medesimo Ministro la competenza a definire i costi standard relativi ai servizi di trasporto pubblico locale.

## Formulazione del testo

Per i profili di competenza della Commissione parlamentare per la semplificazione, si segnala quanto segue.

All'**articolo 3**:

■ il **comma 2** fa salva l'applicazione delle seguenti discipline di settore: il servizio idrico integrato<sup>[1]</sup> e il servizio di gestione integrata dei rifiuti<sup>[2]</sup> di cui al [decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152](#); il trasporto pubblico locale di cui al [decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422](#)<sup>[3]</sup>; il servizio di distribuzione di energia elettrica, di cui al [decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79](#), e alla [legge 23 agosto 2004, n. 239](#); il servizio di distribuzione del gas naturale, di cui al [decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164](#); il servizio farmaceutico, di cui alla [legge 2 aprile 1968, n. 475](#)<sup>[4]</sup>. Resta ferma, tuttavia, la prevalenza (o eventuale integrazione) sulle normative di settore delle disposizioni recate dal testo unico in esame in materia di modalità di affidamento dei servizi, e sono fatte salve le modifiche e abrogazioni espresse contenute nello stesso testo unico.

Il Consiglio di Stato, nel parere espresso sullo schema in esame, ha osservato: *"Il testo del comma 2 dell'articolo in esame merita di essere rivisitato nella parte in cui stabilisce che le disposizioni in materia di "modalità di affidamento dei servizi" si applicano anche al: servizio idrico integrato; servizio di gestione integrata dei rifiuti; trasporto pubblico locale; servizio farmaceutico. Nel testo del presente decreto, infatti, non vi è alcun Titolo o articolo rubricato: «modalità di affidamento dei servizi» e, pertanto, ai fini di una migliore intelligibilità delle disposizioni che si applicano anche ai suddetti servizi, sarebbe opportuno individuare puntualmente le norme" alle quali ci si intende riferire, "superando in questo modo un'ambiguità che si presta a future divergenti interpretazioni";*

■ il **comma 3** specifica che, in materia di affidamento della gestione del servizio, rimangono ferme (quindi risultano prevalenti in deroga a quanto disposto dal **comma 2**) le disposizioni relative al servizio di distribuzione di gas naturale, di cui al [decreto legislativo n. 164 del 2000](#), e al servizio di distribuzione di energia elettrica, di cui al [decreto legislativo n. 79 del 1999](#) e alla [legge n. 239 del 2004](#).

*Dalle relazioni illustrativa e tecnica allegate al provvedimento non emergono le ragioni per le quali siano state fatte salve le disposizioni speciali in materia di affidamento della gestione dei servizi di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale, tenuto conto che il criterio direttivo di cui all'art. 19, comma 1, lett. i), della legge n. 124 del 2015 prevede la "revisione delle discipline settoriali ai fini della loro armonizzazione e coordinamento con la disciplina generale in materia di modalità di affidamento dei servizi".*

L'**articolo 16** attribuisce all'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, peraltro senza apportare le opportune modifiche alla legislazione vigente e in particolare alla legge 14 novembre 1995, n. 481.

L'Autorità, nella memoria depositata presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio della Camera, ha rilevato che la regolazione, "considerata la specificità del settore dei rifiuti", "nonché la elevata frammentazione gestionale che caratterizza il settore stesso" – con un fatturato complessivo di circa 11 miliardi di euro ed una presenza di diverse centinaia di operatori oltre a un'interlocuzione diffusa a livello locale" – [...] per essere efficace e tempestiva, ha come presupposto ineludibile, non solo un'adeguata dotazione di risorse finanziarie, ma anche e soprattutto un idoneo patrimonio di specifiche professionalità che assicuri l'ottimale svolgimento delle funzioni che vengono affidate nel nuovo settore di intervento", ricordando che l'attribuzione alla stessa Autorità delle competenze nel settore idrico fu accompagnata da uno specifico incremento di organico, che si rende indispensabile anche in questo caso.

Il Consiglio di Stato, nel proprio parere, ha condiviso l'istanza dell'Autorità circa la necessità che allo svolgimento delle nuove, delicate funzioni "possa provvedersi mediante il reclutamento di nuovo personale dotato di specifiche competenza tecniche, il cui costo in ogni caso non graverebbe sulla finanza pubblica, in forza del previsto meccanismo di autofinanziamento (la cui previsione risulterebbe altrimenti priva di effettive finalità".

Gli **articoli 22, 23, 26, 27 e 35** disciplinano aspetti specifici del settore del trasporto pubblico locale, contenendo "variegate previsioni legislative" finalizzate "alla rinnovazione/ammodernamento del parco automobilistico, all'introduzione di sistemi elettronici per il conteggio dei passeggeri, alla diffusione di nuove tecnologie in sede di definizione dei Piani urbani del traffico, all'introduzione di nuovi parametri per il calcolo delle compensazioni economiche degli obblighi di servizio pubblico, alla modificazione dei criteri di riparto del Fondo per il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale, all'introduzione di misure di lotta all'evasione e di tutela dell'utenza nel settore in questione, alla promozione di una pianificazione e programmazione della mobilità sostenibile nelle aree urbane". Tali disposizioni – a giudizio del Consiglio di Stato (cui si deve anche la loro sintesi) – *"intervengono in modo disorganico, con disposizioni di dettaglio, su una serie di aspetti specifici del settore del trasporto pubblico locale. A differenza dall'articolo 14 (Bacini e livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale) – il quale, pur inerendo anch'esso alla*

materia dei trasporti pubblici locali, trova 'copertura' nell'art. 19, lettere d) ed i), della legge di delega – *i menzionati articoli perseguono finalità estranee ad una riforma organica della materia dei servizi pubblici locali e si presentano come 'asistemici' rispetto a un testo unico che tratta i servizi pubblici locali nella loro disciplina generale*. Infatti, le disposizioni recate dagli articoli all'esame, in quanto specificamente concentrate su un singolo settore, determinano uno squilibrio sistematico nel testo unico e sembrano porsi in radicale contrasto con i principi e i criteri direttivi generali di cui all'art. 16, comma 2, lettere a), b), c) e d), della legge di delega. Le stesse sono, dunque, nel loro complesso incompatibili con la finalità di procedere al riordino sistematico della disciplina della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, sottesa alla delega legislativa. A ciò si aggiunge che gli articoli de quibus si innestano in modo disarticolato su plessi normativi preesistenti e si rivelano tecnicamente carenti, poiché danno luogo a sovrapposizioni e difetti di coordinamento (così, negli articoli 23, comma 4, e 27 manca un coordinamento tra attribuzioni ministeriali e attribuzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti) e ricorrono a tecniche legislative contrastanti con le finalità di riordino e di risoluzione delle antinomie enunciate nei criteri comuni per l'esercizio delle deleghe di semplificazione (v., ad es., la norma di interpretazione autentica contenuta nell'art. 22, comma 11)". Il Consiglio di Stato ne "raccomanda di conseguenza l'espunzione".

Nel parere sullo schema di decreto legislativo in esame espresso dalla Conferenza unificata si è dato conto delle considerazioni svolte dalla Conferenza delle regioni, dall'ANCI e dall'UPI.

La Conferenza delle regioni - pur esprimendo condivisione, tra l'altro, sulle disposizioni introdotte nello schema di testo unico in materia di trasporto pubblico locale - suggerisce "l'opportunità, in considerazione del parere espresso sul provvedimento dal Consiglio di Stato, di prevedere che le disposizioni di cui all'articolo 23 possano trovare collocazione in un autonomo provvedimento".

L'ANCI osserva come la scelta apprezzabile di procedere a una regolazione organica e omogenea del settore del trasporto pubblico locale possa tuttavia rappresentare un eccesso di delega rispetto ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 19 della legge n. 124 del 2015.

L'UPI evidenzia che le specifiche disposizioni settoriali sul TPL e sul trasporto ferroviario regionale sono "di notevole impatto per il sistema", e "il Governo e il Parlamento dovranno verificare l'opportunità di mantenerle nel testo definitivo del decreto".

#### All'articolo 23, comma 1:

- la **lettera e)** prevede che gli importi derivanti dalle riduzioni di cui alle lettere da a) a d) siano destinate al Fondo per l'acquisto di autobus. Si segnala in proposito che l'unica effettiva riduzione di risorse è quella prevista nella lettera d): le altre riduzioni agiscono nella suddivisione del Fondo nazionale, il cui importo rimane in ogni caso invariato. *Andrebbe pertanto valutata l'opportunità di riferirsi alla sola lettera d).*
- la **lettera f)**, nel modificare i criteri di riparto del Fondo per il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale, prevede che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano assumano gli atti necessari a conformarsi entro il 31 dicembre dell'anno successivo alla data di entrata in vigore del decreto ai criteri di razionalizzazione contemplati nello schema in esame, in attuazione del principio di leale cooperazione e nel rispetto dei relativi statuti.

Al riguardo, si segnala che già l'**articolo 1, comma 3** contiene una clausola di salvaguardia per l'applicazione delle disposizioni del decreto legislativo nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano. Esso prevede che l'applicazione avrà luogo compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. In detto comma si prevede che, laddove necessario, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvederanno ad adeguare i rispettivi ordinamenti e norme di attuazione al decreto in esame entro sei mesi, che si presume siano da considerare dalla data dell'entrata in vigore dello schema di decreto legislativo in esame <sup>[5]</sup>.

*Andrebbe quindi valutata l'opportunità di operare un coordinamento con detta disposizione anche con riferimento al termine ivi previsto per l'adeguamento degli statuti e delle relative norme di attuazione, pari a sei mesi dall'entrata in vigore del provvedimento, mentre con specifico riferimento al trasporto pubblico il termine per l'adeguamento è fissato al 31 dicembre 2017.*

**L'articolo 34** - che riproduce le disposizioni dell'articolo 26-bis del [decreto-legge n. 1 del 2012](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge n. 27 del 2012](#), oggetto di abrogazione ai sensi dell'articolo 38 dello schema di decreto legislativo in esame - esclude l'applicabilità del limite massimo dei crediti d'imposta compensabili ai sensi dell'[art. 17 del decreto legislativo n. 241 del 1997](#) <sup>[6]</sup> (e quantificato dall'articolo 34 della [legge n. 388 del 2000](#) in 700.000 euro per ciascuna annualità) agli enti locali che abbiano maturato detto credito in relazione ai dividendi distribuiti dalle ex aziende municipalizzate trasformate in società per azione (**comma 1**).

Il **comma 2** disciplina l'utilizzo dei rimborsi dovuti ai sensi dell'[articolo 1, comma 52, della legge n. 311 del 2004](#) e le compensazioni di cui al comma 1 per la realizzazione di infrastrutture indispensabili per il miglioramento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Il Consiglio di Stato ha rilevato che le disposizioni di cui all'articolo in commento sono "di natura

*prettamente fiscale, esulanti dai limiti della legge delega" e ne propone pertanto lo stralcio dal testo del decreto legislativo.*

L'**articolo 37** contiene disposizioni di coordinamento con la legislazione vigente. In particolare:

il **comma 1** novella gli articoli 173 e 202 del [decreto legislativo n. 152 del 2006](#), recante "Norme in materia ambientale", disponendo - negli ambiti di gestione del servizio idrico integrato e del servizio integrato dei rifiuti urbani - l'applicazione dell'[art. 2112 del codice civile](#) (Mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda) all'ipotesi di passaggio di dipendenti di enti pubblici e di ex aziende municipalizzate o consortili e di imprese private, anche cooperative, ai nuovi gestori dei servizi, e omettendo, rispetto al testo precedente, il riferimento all'[art. 31 del decreto legislativo n. 165 del 2001](#), il quale - fatte salve le disposizioni speciali - prevede che lo stesso articolo 2112 si applichi al personale che, nel caso di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, passi alle dipendenze di tali soggetti;

il **comma 2** modifica l'articolo 18, comma 2, lettera e), del [decreto legislativo n. 422 del 1997](#). La modifica è volta a prevedere che, nell'ambito dell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, l'indicazione delle modalità di trasferimento, in caso di cessazione dell'esercizio, dal precedente gestore all'impresa subentrante dei beni essenziali per l'effettuazione del servizio e del personale dipendente sia con riferimento a quanto disposto dall'articolo 2112, sopprimendo il riferimento, presente nella disposizione novellata, al [regio decreto n. 148 del 1931](#), oggetto di abrogazione da parte dell'articolo 38 del testo unico in esame;

il **comma 3** modifica l'articolo 84 del nuovo codice della strada, di cui al [decreto legislativo n. 285 del 1992](#), disponendo che possano essere destinati alla locazione senza conducente anche i veicoli di cui all'articolo 87, comma 2, del codice della strada, adibiti ai servizi di linea di trasporto di persone;

il **comma 4** novella l'[art. 118 del Tuel](#) al fine di adeguarne la formulazione alle disposizioni introdotte dal provvedimento in esame (con particolare riguardo alle disposizioni di razionalizzazione delle partecipazioni locali).

Sulle disposizioni di cui ai **commi 1 e 2**, il Consiglio di Stato rileva *"il travalicamento dei limiti della delega, laddove l'unica innovazione normativa consiste nella soppressione della disciplina delle procedure di informazione e di consultazione sindacale di cui all'art. 47, commi da 1 a 4, l. 29 dicembre 1990, n. 428, cui rinvia l'art. 31 d.lgs. n. 165/2001 oggetto della norma abrogatrice, trattandosi di materia di diritto sindacale manifestamente esulante dall'oggetto della delega legislativa. Considerazioni analoghe, seppure riferite alla disciplina sostanziale del passaggio del personale, valgono per il **comma 2**, versandosi in materia di preta valenza giuslavoristica". Il Consiglio di Stato suggerisce pertanto l'espunzione dei due commi dal testo del decreto legislativo.*

Quanto al **comma 3**, *ne propone la soppressione "in quanto vi ostano le ragioni di violazione dei principi e criteri generali di delega".*

[1] La disciplina della gestione delle risorse idriche è oggetto degli articoli da 141 a 176 del decreto legislativo n. 152 del 2006. Si segnala che è in corso di esame al Senato il disegno di legge A.S. 2343, approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 20 aprile 2016, recante "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque", sul quale cfr. i dossier del Servizio Studi della Camera n. 310 e 310/1 e il dossier del Servizio Studi del Senato n. 334.

[2] La gestione dei rifiuti è disciplinata dalla Parte IV del decreto legislativo n. 152 del 2006. Si rammenta, che facendo seguito alla disposizione di inclusione dei servizi afferenti al ciclo dei rifiuti tra i servizi a rete, il successivo art. 16 provvede ad attribuire all'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico le funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, già svolte dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ai sensi dell'art. 206-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006.

[3] Il testo unico in esame reca, tuttavia, le seguenti disposizioni in materia di trasporto pubblico regionale e locale: l'art. 14 relativo ai bacini e livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale; l'art. 17, che apporta modifiche alle competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti in materia di trasporto pubblico regionale e locale; l'art. 22, recante obblighi contrattuali e disposizioni per l'innovazione del trasporto pubblico locale; l'art. 23, che apporta modifiche ai criteri di riparto del Fondo per il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale; l'art. 26, recante disposizioni per il contrasto all'evasione tariffaria nel settore del trasporto pubblico locale; l'art. 27, che reca disposizioni per la tutela dell'utenza nel settore del trasporto pubblico locale; l'art. 35, recante disposizioni in materia di trasporto pubblico locale per la pianificazione e finanziamento della mobilità urbana sostenibile. *Con specifico riferimento agli articoli 22, 23, 26, 27 e 35, si ritiene opportuno anticipare, sin da ora, che il Consiglio di Stato, nel parere espresso sullo schema di decreto legislativo in esame, ne raccomanda l'espunzione dallo stesso, in quanto "A differenza dall'articolo 14 (Bacini e livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale) – il quale, pur inerendo anch'esso alla materia dei trasporti pubblici locali, trova 'copertura' nell'art. 19, lettere d) ed i), della legge di delega – i menzionati articoli perseguono finalità estranee ad una riforma organica della materia dei servizi pubblici locali e si presentano come 'asistemici' rispetto a un testo unico che tratta i servizi pubblici locali nella loro disciplina generale".* Nello schema in esame sono, inoltre, oggetto di abrogazione risalenti disposizioni che attribuivano al Prefetto poteri speciali sul trasporto urbano (art. 16 del regio decreto-legge n. 2311 del 1923), e che disciplinavano il trattamento giuridico-economico del personale impiegato nel settore del trasporto urbano.

[4] Si osserva che i commi 1 e 1-*bis* dell'art. 113 del Tuel (oggetto di abrogazione ai sensi dell'art. 38 del testo in esame) escludevano, dal campo di applicazione delle disposizioni in materia di gestione e affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica, le discipline relative ai settori del trasporto pubblico locale, nonché della distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale. Le più recenti disposizioni in materia di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica contenute nell'art. 34 del decreto-legge n. 179 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 221 del 2012, escludono dall'ambito della propria applicazione anche la gestione delle farmacie comunali (i commi 20, 21, 22 e 25 del citato art. 34 sono abrogati dall'art. 38 del testo unico in esame).

[5] Si rammenta che il Consiglio di Stato ha suggerito di eliminare il termine di sei mesi, rimettendo la tempistica dell'adeguamento in questione alle regioni e alle province autonome nell'ambito della loro autonomia costituzionale.

[6] Ai sensi del comma 1 del citato articolo 17, i contribuenti eseguono versamenti unitari delle imposte, dei contributi dovuti all'INPS e delle altre somme a favore dello Stato, delle regioni e degli enti previdenziali, con eventuale compensazione dei crediti, dello stesso periodo, nei confronti dei medesimi soggetti, risultanti dalle dichiarazioni e dalle denunce periodiche dei redditi. Tale compensazione deve essere effettuata entro la data di presentazione della dichiarazione successiva.

## Nota breve n. 10 27 luglio 2016

Senato	Servizio Studi del Senato	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Osservatorio sulla legislazione	legislazione@camera.it - 066760-3855	 CD_legislazione

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.