

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO DI RIORDINO DELLA MATERIA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA, AI SENSI DELL'ARTICOLO 8 DELLA LEGGE 5 AGOSTO 2022, N. 118.

Relazione illustrativa

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) elenca, tra le riforme abilitanti, la razionalizzazione della normativa sui servizi pubblici locali, con la finalità di promuovere dinamiche competitive che possono assicurare la qualità dei servizi pubblici e i risultati delle gestioni, nell'interesse primario dei cittadini e utenti.

Emerge, dunque, una sottolineatura di quello che deve essere il punto centrale del servizio pubblico e cioè le prestazioni (di utilità consistenti in servizi) rese al pubblico e dunque alla collettività ed agli individui mediante la promozione di dinamiche competitive.

La correlazione tra valori sociali e concorrenza, in particolare nei servizi pubblici, emerge anche dalla recentissima modifica dell'articolo 41 della Costituzione così come dagli atti europei che si occupano dei servizi di interesse economico generale (espressione che indica la categoria dei servizi pubblici), ed in particolare dal Protocollo n. 26 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea-TFUE nella parte in cui identifica tra i valori europei da realizzare, nei servizi di interesse economico generale, "un alto livello di qualità, sicurezza ed accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e di diritti dell'utente".

Occorre, pertanto, assicurare sia il risultato in termini di qualità del servizio per la collettività, sia il buon utilizzo delle risorse pubbliche, attraverso un'approfondita analisi delle modalità alternative per conseguire il risultato e sfruttando al meglio le dinamiche concorrenziali.

La correlazione tra concorrenza e valori sociali è, dunque, alla base dello schema di decreto legislativo sul riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Il decreto è emanato in attuazione dell'articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118, che reca la delega per l'adozione di uno o più decreti legislativi di riordino della materia dei servizi pubblici locali, da esercitare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega. L'esigenza di un riordino della normativa era già emersa con l'articolo 19 della legge delega n. 124 del 2015, che tuttavia non ha ricevuto attuazione in ragione della pronuncia della Corte costituzionale che ha ritenuto inappropriate le modalità di coinvolgimento delle regioni previste da tale legge.

Lo schema di decreto, nel dare attuazione a quanto previsto dall'articolo 8 della legge delega, risponde ai seguenti principi direttivi:

- i servizi pubblici locali sono riconducibili, per finalità da perseguire, alle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane nel senso che questi enti debbono favorire o organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici per la soddisfazione delle esigenze delle comunità locali;



- i servizi pubblici locali consistono in quelle attività di interesse generale che possono realizzare la coesione sociale e territoriale e che dunque sono necessarie, nel senso che se ne deve assicurare la presenza;

- la presenza sul territorio dei servizi pubblici locali non è da sola sufficiente perché se ne devono altresì garantire i risultati, in termini di accessibilità, continuità, universalità e non discriminazione, qualità.

Per arrivare alla realizzazione dei richiamati obiettivi sociali, in base alla legge delega possono individuarsi quattro linee fondamentali da seguire, tanto nella disciplina legislativa delegata da adottare che nella conseguente attuazione amministrativa sul territorio: a) sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; b) approfondito confronto tra le soluzioni possibili illustrando le ragioni della scelta della forma di gestione; c) pubblicità e trasparenza nella fase della scelta e nella fase di espletamento delle gestioni dei servizi pubblici; d) rafforzamento e diffusione del ricorso al principio di concorrenza nei servizi pubblici locali.

In relazione alla sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella disciplina dello svolgimento sul territorio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (lett. a), lo schema di decreto legislativo identifica i “servizi pubblici locali di rilevanza economica” (espressione da tempo in uso nella legislazione italiana e specificamente presente nel T.U.E.L.) con i servizi di interesse economico generale secondo la formulazione europea.

La scelta di sostanziale identificazione è stata già compiuta nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 e dunque si può, per questo verso, considerare acquisita nella normativa italiana.

Il vantaggio della coincidenza concettuale tra “servizio pubblico locale di rilevanza economica” e “servizio (locale) di interesse economico generale” deriva anzitutto dal fatto che sarà più chiaro ed univoco il rispetto della normativa europea dettata o applicabile per i servizi di interesse economico generale, scongiurando così incertezze e problemi conseguenti. Inoltre, la coincidenza concettuale permetterà di confermare e sviluppare l'autonomia degli enti locali nell'essere interpreti principali dei bisogni delle rispettive collettività territoriali, posizione che è da tempo loro riconosciuta nell'ordinamento interno degli enti locali e che, nel corso del tempo, venne consolidata con la legge 8 giugno 1990, n. 142: gli enti locali, «nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali» (art. 22, comma 1 legge cit.).

Quanto alla sussidiarietà orizzontale, lo schema di decreto prevede l'istituzione del servizio pubblico locale previa verifica che l'attività delle imprese sul mercato o dei cittadini, singoli o associati, sia inidonea a soddisfare i bisogni della collettività e prevede, inoltre, che gli enti locali “favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, e delle imprese anche con apposite agevolazioni e semplificazioni” (art. 10).

Lo schema in esame, inoltre, in tema di sussidiarietà verticale, prevede possibili processi di integrazione e riorganizzazione sul territorio dei servizi svolti dagli enti locali, in modo non forzato o imposto, ma basato su una emergente opportunità di razionalizzazione e, dunque, con il coinvolgimento degli enti locali stessi.

Segnatamente, in aggiunta alle disposizioni vigenti che favoriscono le associazioni tra comuni, lo schema prevede che nelle città metropolitane è incentivata la gestione integrata



sul territorio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ivi compresa la realizzazione e gestione delle reti ed impianti funzionali, così come è incentivata, da parte delle regioni, con la collaborazione delle province e il coinvolgimento degli enti locali interessati, la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete di propria competenza, superando l'attuale assetto e orientandone l'organizzazione preferibilmente su scala regionale o comunque in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio (art. 5).

Lo schema di decreto legislativo si rapporta, nel dettare norme per il riordino della materia, anche al principio di adeguatezza. Si è evidenziato che per i servizi pubblici, da rendere ai cittadini ed utenti, è centrale il risultato, non essendo sufficiente la semplice presenza del servizio. La doverosità di soluzioni adeguate alle prestazioni di utilità ai cittadini è assicurata non solo dalla regolazione, ma anche dalla pubblicità e dalla trasparenza, affinché le scelte e le misure adottate siano conoscibili e confrontabili sia nella fase della decisione che nella fase dell'espletamento del servizio pubblico. La centralità del risultato, profilo che deve orientare tutte le scelte degli enti locali competenti, viene declinata particolarmente negli articoli 3, 10 e 13 dello schema di decreto legislativo. In particolare, l'istituzione di servizi diversi da quelli previsti dalla legge potrà avvenire solo sulla base di una valutazione di necessità dei servizi ulteriori per i bisogni delle comunità locali, verifica da condurre attraverso un'approfondita istruttoria, incentrata su "un effettivo confronto tra le diverse soluzioni possibili" (art. 10, comma 4).

Sempre in tema di adeguatezza del servizio pubblico risultano assai rilevanti ulteriori linee di riordino finalizzate al raggiungimento della sempre maggiore qualità dei servizi pubblici locali per cittadini ed utenti: la distinzione tra funzioni di regolazione e compiti di gestione rispetto ai servizi pubblici locali, dettata dall'art. 6 dello schema di decreto, che risulta essenziale per garantire imparzialità e neutralità così come l'esercizio obiettivo delle funzioni di scelta della forma di gestione e di controllo sul gestore; la centralità dell'azione delle Autorità nazionali di regolazione, ribadita dall'art. 7 dello schema di decreto, e rafforzata in una logica di supporto tecnico all'azione degli enti locali e per garantire condizioni elevate di qualità nei vari contesti in linea con l'obiettivo di coesione sociale e territoriale, prevedendo in particolare che le Autorità di regolazione emanino parametri tecnici di riferimento e schemi tipo di atti ai quali gli enti locali si rapporteranno; l'utile coordinamento sul territorio per i servizi pubblici locali, considerato negli articoli 5 e 9 dello schema, che parte dal presupposto che i servizi pubblici locali non rappresentano azioni condotte all'interno di realtà isolate e separate, ma un insieme di prestazioni diffuse e presenti (o da realizzare) in tutto il territorio.

In relazione all'approfondito confronto tra le soluzioni possibili in tema di istituzione e gestione del servizio pubblico locale (lett. b); lo schema di decreto delegato prevede un ruolo proattivo degli enti competenti per i servizi pubblici locali di rilevanza economica che può riguardare tre ipotesi:

- servizi necessari per legge (nel passato definiti "servizi obbligatori") (art. 10, comma 1), che l'ente locale deve necessariamente organizzare con proprie delibere e propri atti;



- servizi ulteriori valutati dall'ente locale come necessari per soddisfare i bisogni delle comunità locali (art. 10, comma 3); in questo caso, l'ente locale istituisce (assume il servizio) e quindi, così come nel primo caso, sceglie la forma di gestione;
- servizi (diversi da quelli che l'ente locale deve organizzare per legge) che risultano in concreto gestibili in concorrenza nel mercato (art. 11).

Nel terzo caso non vi sarà necessità di organizzare il servizio pubblico da parte dell'ente locale. Quest'ultimo prenderà atto che i servizi sono o possono essere prestati con gestione in concorrenza nel mercato, con modalità soddisfacenti e a condizioni coerenti con le esigenze della comunità locale. Pertanto, l'ente locale si limiterà a promuovere e sostenere il servizio pubblico per assicurare, nei modi consentiti dalla legge, che l'interesse degli utenti sia salvaguardato. Lo schema di decreto delegato, anche in conformità al richiamato principio di sussidiarietà orizzontale, prevede che l'ente locale non sovrapponga un intervento amministrativo non necessario quando il mercato già offre servizi pubblici adeguati gestiti in concorrenza.

In linea con queste regole di flessibilità e non burocratizzazione è anche la norma sulle limitazioni nella istituzione e nel mantenimento di diritti speciali o esclusivi (art. 13).

Solo se le gestioni in concorrenza nel mercato non sono sufficienti e idonee, l'ente locale potrà organizzare il servizio pubblico mediante affidamento a terzi, affidamento a società mista, affidamento a società in house, e limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, attraverso la gestione in economia o le aziende speciali di cui all'articolo 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267).

Preferendosi le modalità concorrenziali, e segnatamente lo strumento della concessione all'esito di procedura a evidenza pubblica, ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti devono tener conto di numerosi elementi, individuati dallo schema di decreto, su cui fondare una adeguata motivazione "caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento ad esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati" (art. 14, comma 2).

Per assicurare la ponderazione della migliore soluzione di organizzazione o di promozione del servizio pubblico, lo schema di decreto prevede l'adozione, da parte degli enti locali, di una "ricognizione periodica della situazione gestionale nei rispettivi territori" (art. 30), cui deve essere fornita ampia pubblicità al fine di conoscibilità e trasparenza, in modo da permettere ad operatori economici così come a cittadini e utenti di avanzare proposte.

In relazione alla pubblicità e trasparenza nella fase della scelta così come con riguardo al successivo espletamento delle gestioni dei servizi pubblici locali (lett. c) lo schema di decreto delegato in più parti prevede misure di trasparenza incisive, ampiamente conoscibili per tutti gli interessati (ad es., articoli 7, 8, 12, 25 e 31). In particolare, si prevede che la



delibera di istituzione del servizio pubblico, la relazione sulla scelta della modalità di affidamento del servizio, la delibera motivata di affidamento *in house* e i risultati della ricognizione periodica sulla situazione gestionale debbano essere pubblicati on line e siano accessibili alle autorità, alle imprese e ai cittadini, anche mediante un punto di accesso unico (piattaforma trasparenza TPL) (art. 31, comma 3). Anche il contratto di servizio viene incluso tra gli obblighi di pubblicazione, così come i risultati della verifica periodica sui risultati delle gestioni prevista dall'art. 30 dello schema di decreto. Per aumentare la comparabilità, gli enti dovranno tenere conto degli schemi e degli indicatori pubblicati dalle autorità di regolazione (art. 31, commi 1 e 2).

In relazione al rafforzamento e diffusione del ricorso al principio di concorrenza nei servizi pubblici locali, in particolare per i rifiuti ed i trasporti pubblici locali (lett. d):

1) vengono definite, nelle regole relative al processo decisionale che deve essere seguito dalle amministrazioni, le questioni da affrontare per decidere se introdurre un SIEG a livello locale, laddove il mercato risulti insufficiente (art. 10); in tale prospettiva, la scelta circa l'istituzione del SIEG di livello locale deve essere preceduta da un'idonea istruttoria, volta a verificare se la fornitura dei servizi sul mercato è inidonea a soddisfare i bisogni della comunità locale e da condurre anche attraverso forme di consultazione pubblica (art. 10, comma 3); si prevede la possibilità di adottare semplici forme di sostegno della domanda, senza l'imposizione di obblighi di servizio pubblico (art. 11) o qualora la prestazione debba necessariamente essere erogata attraverso obblighi di servizio pubblico, non vi sono in ogni caso limitazioni del numero di operatori sul mercato (art. 12);

2) vengono chiariti i criteri che, in linea con il diritto dell'Unione europea, consentono l'istituzione e il mantenimento di diritti speciali e esclusivi (art. 13);

3) si stabilisce che, qualora in esito all'istruttoria risulti che il SIEG deve essere assicurato affidando il servizio ad un singolo operatore o ad un numero limitato di operatori, l'affidamento avviene in linea con la disciplina dei contratti pubblici, sulla base di bandi tipo e schemi di contratti tipo, predisposti dalle autorità di regolazione;

4) per consentire alle autorità e alle imprese di attivarsi in caso di affidamenti *in house* che non soddisfino i presupposti giuridici ed economici fissati dal quadro normativo, è previsto un obbligo di "standstill" della durata di 60 giorni dalla pubblicazione della delibera di affidamento sul sito dell'Osservatorio per i servizi pubblici locali, solo decorso il quale, l'ente può procedere alla stipulazione del contratto di servizio (art. 17, comma 3);

5) si prevede che la durata dell'affidamento non possa andare oltre il periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento ed indicati nel contratto di servizio (art. 19). Nel caso di durata inferiore al tempo necessario ad ammortizzare gli investimenti, è previsto un indennizzo per il gestore non superiore al valore contabile degli investimenti non ammortizzati (art. 19).

Tra i principi cardine del testo di decreto occorre segnalare, infine, anche l'efficienza nella prestazione del servizio. Lo schema di decreto risponde a questa esigenza attraverso i requisiti posti alla base della scelta della modalità di affidamento del servizio (art. 14 e art. 17, comma 2) e laddove dispone che il contratto di servizio contenga, oltre agli obblighi di servizio pubblico, anche indicazioni su criteri di compensazione idonei ad evitare



sovracompensazioni (art. 24). Nel testo del decreto si fa, inoltre, sempre riferimento a costi efficienti di riferimento (costi benchmark), dunque, non a semplici costi standard.

Lo schema di decreto è suddiviso in sei titoli e si compone di 37 articoli. Ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 8, comma 2, lettere da a) a v), della legge delega n. 118 del 2022 danno attuazione le seguenti disposizioni:

- lettera a): articoli 1, 2, 3, 10, 11 e 12;
- lettera b): articoli 2, comma 1, 5, comma 2, 6, commi 3 e 4, 7, 8, 17, comma 4, 19 e 32;
- lettera c): articoli 6, 7, 8, 9 e 28;
- lettera d): articolo 13;
- lettera e): articolo 5;
- lettera f): articoli 14, 15, 16, 17, 19 e 27;
- lettera g): articolo 17;
- lettera h): articolo 30;
- lettera i): articolo 17, comma 5;
- lettera l): articolo 20;
- lettera m): articoli 4 e 32;
- lettera n): articolo 33;
- lettera o): articolo 18;
- lettera p): articoli 15, 16 e 17;
- lettera q): articoli 21, 22 e 23;
- lettera r): articolo 26;
- lettera s): articolo 25;
- lettera t): articoli 10, comma 5, 24, comma 4, 25 e 29;
- lettera u): articolo 31;
- lettera v): articoli 7, 8 e 31.

Il titolo I (Principi generali, ambito di applicazione e rapporti con le discipline di settore) reca la disciplina introduttiva e di carattere generale (articoli da 1 a 4) del decreto.

L'**articolo 1 (Oggetto)** reca l'oggetto del decreto, precisando che esso contiene la disciplina generale in materia di servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, stabilisce principi comuni, uniformi ed essenziali per raggiungere e mantenere un alto livello di qualità, sicurezza ed accessibilità, la parità di trattamento nell'accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti, e assicura, nel rispetto del diritto dell'Unione europea e ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, la tutela e la promozione della concorrenza, la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi per gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse economico generale di livello locale.

L'**articolo 2 (Definizioni)** detta, coordinandole con i principi desumibili dalla normativa nazionale ed europea, le definizioni di enti locali, enti competenti, servizi di interesse economico generale di livello locale, servizi di interesse economico generale di



livello locale a rete, diritto esclusivo, diritto speciale, costi di riferimento (i c.d. costi benchmark) e tariffe.

Nelle definizioni viene precisato che la nozione di servizi pubblici locali di rilevanza economica coincide, ai fini della disciplina, con quella di servizi di interesse economico generale (SIEG) di livello locale. Per SIEG di livello locale si intendono “i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che gli enti locali, nell’ambito delle proprie competenze ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale” (comma 1, lett. a).

L'**articolo 3 (Principi generali del servizio pubblico locale)** pone i principi generali della materia, specificando che i servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze della comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. La loro istituzione, regolazione e gestione risponde, in particolare, a principi di concorrenza, sussidiarietà, anche orizzontale, efficienza ed efficacia, proporzionalità e trasparenza. Si stabilisce, infine, che nell’organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale debba essere assicurata la centralità del cittadino e dell’utente, anche favorendo forme di partecipazione attiva.

L'**articolo 4 (Ambito di applicazione e normative di settore)** stabilisce che le disposizioni del decreto si applicano a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale e che le stesse prevalgono sulle normative di settore e le integrano, in quanto espressione di principi generali. Resta ferma la disciplina di settore, attuativa del diritto dell’Unione Europea, relativa ai servizi di distribuzione dell’energia elettrica e del gas naturale.

Il **Titolo II (Organizzazione e riparto delle funzioni in materia di servizi pubblici locali)** detta la disciplina in materia di organizzazione e funzioni, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, tenendo conto delle specificità dei servizi pubblici di rilevanza economica a rete e nel rispetto delle competenze delle Autorità di regolazione (articoli da 5 a 9).

L'**articolo 5 (Meccanismi di incentivazione per favorire le aggregazioni)** prevede che la gestione integrata sul territorio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compresa la realizzazione e gestione delle reti ed impianti funzionali) sia sviluppata e potenziata nelle città metropolitane, anche sulla base delle differenti disposizioni delle leggi regionali. A tal fine, il comune capoluogo può essere delegato dai comuni ricompresi nella città metropolitana a esercitare le funzioni comunali in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica per conto e nell’interesse degli altri comuni.

Si stabilisce, inoltre, che le regioni, con la collaborazione delle province e il coinvolgimento degli enti locali interessati, possono riorganizzare gli ambiti o bacini di



riferimento dei servizi pubblici locali a rete di propria competenza, superando l'attuale assetto ed orientandone l'organizzazione preferibilmente su scala regionale e comunque in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

Il terzo comma attribuisce ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, previa intesa in sede di Conferenza unificata, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, il compito di individuare misure di incentivazione per favorire le aggregazioni delle gestioni e le riorganizzazioni degli ambiti anche mediante forme di semplificazione sul piano organizzativo o contabile, comunque senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Su richiesta degli enti locali interessati, anche per le loro forme associative, la provincia esercita funzioni di supporto tecnico-amministrativo e di coordinamento in relazione ai provvedimenti e alle attività nella materia disciplinata dal presente decreto.

Si chiarisce, infine, che restano ferme le disposizioni contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di funzioni amministrative, le vigenti discipline settoriali su ambiti territoriali e bacini ottimali e le altre norme sui caratteri ed il funzionamento delle forme associative tra enti locali per il governo dei servizi pubblici a rete in ambiti territoriali ottimali o bacini, nonché le convenzioni e gli accordi già in essere tra gli enti locali per l'attribuzione delegata delle funzioni.

Per l'organizzazione territoriale dei servizi viene, dunque, fatto riferimento alle leggi sull'ordinamento degli enti locali ed alle norme settoriali che attribuiscono le competenze. Al riguardo si evidenzia che esiste già una disciplina nazionale per gli ambiti territoriali ottimali per il servizio idrico integrato e la gestione dei rifiuti, in fase di attuazione. Per il TPL la normativa settoriale (art. 48 del decreto-legge n. 50 del 2017) già prevede bacini ottimali di almeno 350.000 abitanti. Il decreto delegato si inserisce in questo quadro, incoraggiando ulteriori forme di integrazione delle gestioni (ad esempio, da parte delle città metropolitane per i comuni dell'area) e prevedendo per i servizi a rete (inclusi servizio idrico integrato, rifiuti e TPL) misure premiali per le regioni che procedono ad ulteriori aggregazioni dei servizi, a livello regionale o in ogni caso in modo da assicurare il raggiungimento di economie di scala.

L'articolo 6 (*Distinzione tra funzioni di regolazione e gestione nell'assetto organizzativo degli enti locali. Incompatibilità e inconferibilità*) contiene una serie di disposizioni che separano le funzioni di gestione a livello locale da quelle di regolazione e controllo e disciplinano le incompatibilità e le inconferibilità.

Si chiarisce, in particolare, con riguardo ai servizi pubblici locali di rilevanza economica a rete, che le funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo, da un lato e quelle di gestione, dall'altro, sono distinte e si esercitano separatamente. A tal fine, gli enti di governo dell'ambito o le autorità di regolazione non possono direttamente o indirettamente partecipare a soggetti incaricati della gestione del servizio. Non si considerano partecipate indirettamente le società formate o partecipate dagli enti locali ricompresi nell'ambito.

Con riguardo alle incompatibilità, si prevede che, qualora gli enti locali titolari del servizio e a cui spettano le funzioni di regolazione assumano direttamente o per mezzo di



soggetto partecipato la gestione del servizio, le strutture, i servizi, gli uffici e le unità organizzative dell'ente ed i loro dirigenti e dipendenti non possono svolgere alcuna funzione o alcun compito inerente alla gestione ed al suo affidamento.

Si stabilisce, poi, che non possono essere conferiti incarichi professionali, di amministrazione o di controllo, né incarichi inerenti alla gestione del servizio: a) ai componenti di organi di indirizzo politico dell'ente competente all'organizzazione del servizio o alla sua regolazione, vigilanza o controllo, nonché ai dirigenti e ai responsabili degli uffici o dei servizi direttamente preposti all'esercizio di tali funzioni; b) ai componenti di organi di indirizzo politico di ogni altro organismo che espleti funzioni di stazione appaltante, di regolazione, di indirizzo o di controllo del servizio, nonché ai dirigenti e ai responsabili degli uffici o dei servizi direttamente preposti all'esercizio di tali funzioni; c) ai consulenti per l'organizzazione o regolazione del servizio. Tali inconferibilità si intendono cessate decorso un periodo di due anni dalla conclusione degli incarichi ivi elencati.

Restano comunque ferme le disposizioni dettate dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, la previsione di cui all'articolo 6-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e la disciplina in materia di appalti e contratti pubblici.

L'articolo 7 (Competenze delle autorità di regolazione nei servizi pubblici locali a rete) prevede, per i servizi pubblici di rilevanza economica locali a rete, che le autorità di regolazione individuino, per gli ambiti di competenza, i costi efficienti di riferimento dei diversi servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi, e predispongano schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo. Gli enti competenti possono chiedere alle autorità di regolazione dei settori e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato di esprimere un parere circa i profili economici e concorrenziali relativi alla suddivisione in lotti degli affidamenti. L'articolo valorizza, dunque, il ruolo delle autorità, prevedendo che, ferme restando le ulteriori competenze attribuite dalle norme settoriali, esse individuino negli ambiti di competenza una serie di benchmark, indicatori e schemi di riferimento.

Per i servizi non a rete, come stabilito dall'**articolo 8 (Competenze regolatorie nei servizi non a rete)**, gli atti e gli indicatori di cui all'articolo 7 sono predisposti dalle competenti strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri. Detta disposizione prevede, inoltre, che gli enti locali adottino un regolamento ovvero un atto generale in cui predefiniscano condizioni, principi, obiettivi e standard della gestione per i servizi pubblici locali di rilevanza economica di loro competenza, nel rispetto di quanto disposto dal decreto.

L'articolo 9 (Misure di coordinamento in materia di servizi pubblici locali) prevede che gli enti locali e le altre istituzioni pubbliche competenti collaborino per la migliore qualità dei servizi pubblici locali. Viene stabilito, a tal fine, che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anche coinvolgendo le loro agenzie di regolazione, possano formulare e deliberare protocolli, sulla base di uno schema tipo formulato in sede di Conferenza unificata, sentite le competenti autorità di regolazione, al fine di favorire e diffondere l'applicazione di indicatori e parametri che garantiscano lo sviluppo dell'efficienza e del confronto concorrenziale.



Viene previsto, infine, che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anche con la collaborazione delle loro agenzie di regolazione ove istituite, sostengano l'industrializzazione dei servizi pubblici locali e la riduzione dei costi delle prestazioni per i cittadini e utenti e per la collettività, quali misure per il coordinamento della finanza pubblica, attraverso azioni di efficientamento dei processi produttivi ritenute utili, ivi compreso il concorso dei soggetti privati agli investimenti infrastrutturali relativi ai servizi pubblici locali, al fine di ridurre l'indebitamento pubblico, nonché assicurare la conservazione delle risorse per i servizi privi di rilevanza economica ed accrescere il confronto competitivo per la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici.

Il titolo III (*Istituzione e organizzazione dei servizi pubblici di rilevanza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*) riguarda l'istituzione dei SIEG e le scelte sulla loro organizzazione e si compone del Capo I, dedicato all'istituzione del servizio pubblico locale (articoli da 10 a 13) e del Capo II, concernente le forme di gestione del servizio pubblico locale (articoli da 14 a 20).

L'articolo 10 (*Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà*) prevede che gli enti locali e gli altri enti competenti, oltre ad assicurare la prestazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale ad essi attribuiti dalla legge, possono, nell'ambito delle rispettive competenze, istituire ulteriori servizi di rilevanza economica, se necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali. A tal fine, gli enti locali devono compiere un'apposita istruttoria, avviata anche su istanza di cittadini e imprese, per verificare, sulla base di un effettivo confronto tra le diverse soluzioni possibili, se la prestazione dei servizi da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato risulti idonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali. La delibera di istituzione del servizio deve dare adeguatamente conto degli esiti dell'istruttoria e può essere sottoposta a consultazione pubblica.

Gli articoli successivi disciplinano nel dettaglio i due possibili esiti di tale istruttoria.

L'articolo 11 (*Promozione e sostegno degli utenti*) disciplina il caso in cui non risulti necessaria l'istituzione di un servizio pubblico ulteriore per garantire le esigenze delle comunità locali. Si prevede che, in tale ipotesi, l'ente locale possa comunque promuovere iniziative per assicurare un adeguato soddisfacimento dei bisogni degli utenti, ferma restando la libertà di impresa degli operatori. Tali iniziative possono includere, nel rispetto dei principi di parità di trattamento e non discriminazione e della normativa europea sugli aiuti di Stato, il riconoscimento agli utenti di vantaggi economici, titoli o altre agevolazioni, ai fini della fruizione del servizio.

L'articolo 12 (*Obblighi di servizio pubblico per gli operatori sul mercato*) contempla la contrapposta ipotesi in cui risulti necessaria l'istituzione di un servizio pubblico. Si prevede che, in tal caso, l'ente debba verificare se la prestazione del servizio possa essere assicurata attraverso l'imposizione di obblighi di servizio pubblico a carico di uno o più operatori, senza restrizioni del numero di soggetti abilitati ad operare sul mercato, dandone adeguatamente



conto nella delibera di cui all'articolo 10, nella quale sono indicate le eventuali relative compensazioni economiche.

L'articolo 13 (*Limitazioni nella istituzione e nel mantenimento di diritti speciali o esclusivi*) stabilisce che l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi è ammessa, in conformità al diritto dell'Unione europea, solo se indispensabile all'adempimento della funzione affidata al gestore del servizio pubblico locale di rilevanza economica, in assenza di misure meno restrittive della libertà di iniziativa economica privata, sulla base di un'adequata analisi economica.

L'articolo 14 (*Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale*) è dedicato alle distinte forme di affidamento e gestione del servizio pubblico locale quando l'ente competente ritiene che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori. Si ribadisce che in tale ipotesi l'ente competente, nel rispetto del diritto dell'Unione europea, nonché dei principi del decreto in esame, provvede all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione: a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica; b) affidamento a società mista; c) affidamento a società *in house*; d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto negoziale, l'ente locale e gli altri enti competenti devono tenere conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, nonché dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento ad esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale precedente gestione del medesimo servizio. Degli esiti di tale valutazione, deve darsi conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta e sono illustrati i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e il relativo sistema di compensazione. Si stabilisce che, al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, nei servizi pubblici locali a rete gli enti di governo dell'ambito alleghino alla predetta relazione un piano economico-finanziario contenente anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, precisando che tale piano debba essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari o da una società di revisione o da revisori legali.

Si stabilisce espressamente un divieto di ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio in ordine al regime tributario.

Gli **articoli 15, 16 e 17** disciplinano le tre diverse forme di affidamento, richiamate nelle rispettive rubriche (affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, affidamento a società mista e affidamento a società *in house*) in applicazione della disciplina dei contratti pubblici e dei principi di concorrenza e sussidiarietà orizzontale.

L'**articolo 16** prevede che gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società a partecipazione mista pubblico-privata, precisando che, in tali casi, il socio privato è individuato secondo la procedura di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 175 del 2016. Si stabilisce che l'ente locale possa cedere in tutto o in parte la propria partecipazione in detta società mediante procedure a evidenza pubblica e che tale cessione non comporta effetti sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere.

L'**articolo 17** disciplina gli affidamenti *in house* prevedendo, in linea con i criteri di delega contenuti nell'articolo 8 della legge n. 118 del 2022, per gli affidamenti di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici una motivazione qualificata, da parte dell'ente locale, per la scelta o la conferma del modello di autoproduzione ai fini di una efficiente gestione del servizio, che dia conto, anche sulla base dei modelli standard predisposti dalle autorità competenti, dei 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 nelle pregresse gestioni *in house*.

Per i contratti sottosoglia, continuano ad applicarsi le disposizioni del Codice dei contratti pubblici che richiedono una motivazione circa gli affidamenti *in house* (attuale articolo 192 del Codice dei contratti).

Tutti gli affidamenti *in house* sono operativi al termine di un periodo di standstill di 60 giorni dalla pubblicazione della delibera di affidamento accompagnata dalla motivazione qualificata.

Per i servizi a rete, il provvedimento di affidamento *in house* deve allegare un piano economico-finanziario.

In attuazione dei criteri di delega, è infine previsto che nell'analisi periodica delle società partecipate richiesta dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175/2016 gli enti locali diano conto delle ragioni che sul piano economico e della qualità dei servizi giustificano il mantenimento dell'affidamento a società *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

L'**articolo 18 (Rapporti di partenariato con gli enti del Terzo settore)**, in attuazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale (e secondo le più recenti acquisizioni della giurisprudenza costituzionale), prevede che gli enti locali possano attivare con enti del Terzo settore in rapporti di partenariato, regolati dal decreto legislativo n. 117 del 2017, aventi ad oggetto la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica. Tale scelta deve essere motivata (nell'ambito della relazione di cui all'articolo 14) con specifico riferimento alla sussistenza delle circostanze che, nel caso concreto, determinano la natura effettivamente collaborativa del rapporto e con riguardo agli effettivi benefici che tale soluzione comporta per il raggiungimento di obiettivi di universalità, solidarietà ed equilibrio di bilancio, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento. Si



stabilisce, infine, che la disposizione non si applica qualora le risorse pubbliche da mettere a disposizione degli enti del Terzo settore dovessero risultare, complessivamente considerate, superiori al rimborso dei costi previsti ai fini dell'esecuzione del rapporto di partenariato.

L'articolo 19 (Durata dell'affidamento e indennizzo) prevede che, fatte salve le discipline di settore, la durata dell'affidamento sia fissata dagli enti competenti in funzione della prestazione richiesta, in misura proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario, e comunque in misura non superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio, in conformità alla disciplina europea e nazionale in materia di contratti pubblici.

Nel caso di affidamento di servizi pubblici locali non a rete a società in house, la durata dello stesso non può essere superiore a cinque anni, fatta salva la possibilità per l'ente affidante di dare conto, nella deliberazione di affidamento, delle ragioni che giustificano una durata superiore al fine di assicurare l'ammortamento degli investimenti. Tale disposizione ha lo scopo di limitare la durata media dei contratti *in house* e di 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.

Data la varietà dei servizi potenzialmente rientranti nell'ambito di applicazione del decreto, si è scelto per il resto di non introdurre un limite rigido uniforme, ma di fare riferimento al principio di proporzionalità, tenendo conto del periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento ed indicati nel contratto di servizio.

Si stabilisce, inoltre, che, fatte salve le discipline di settore e nel rispetto del diritto dell'Unione europea, in caso di durata dell'affidamento inferiore rispetto al tempo necessario ad ammortizzare gli investimenti indicati nel contratto di servizio ovvero in caso di cessazione anticipata, venga riconosciuto in favore del gestore uscente un indennizzo, da porre a carico del subentrante, pari al valore contabile non ancora ammortizzato, rivalutato in base agli indici ISTAT e al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili agli investimenti stessi.

L'articolo 20 (Tutele sociali) prevede espressamente che nei casi di affidamento del servizio pubblico ad un nuovo gestore e, comunque, in caso di ricorso da parte dell'ente affidante ad una nuova modalità di gestione, i bandi di gara, gli avvisi o la delibera di affidamento debbano assicurare, nel rispetto del principio di proporzionalità, un'adeguata tutela occupazionale del personale impiegato nella precedente gestione, anche mediante l'impiego di apposite clausole sociali secondo la disciplina in materia di contratti pubblici.

Il Titolo IV (Disciplina delle reti e degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali) contiene disposizioni (articoli da 21 a 23), aventi ad oggetto la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali; l'esecuzione dei lavori connessi alla gestione; il regime del subentro in caso di scadenza dell'affidamento o cessazione anticipata.

L'articolo 21 (Gestione delle reti degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali) prevede che gli enti competenti all'organizzazione del servizio pubblico locale



debbano, in sede di affidamento della gestione, individuare le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali alla gestione del servizio. Le dotazioni patrimoniali essenziali, una volta individuate, sono destinate alla gestione del servizio pubblico per l'intero periodo di utilizzabilità fisica del bene.

Si prevede, inoltre, che la gestione delle reti, degli impianti e delle dotazioni patrimoniali possa essere affidata separatamente dalla gestione del servizio, garantendo l'accesso equo e non discriminatorio alle reti, agli impianti e alle altre dotazioni patrimoniali essenziali a tutti i soggetti legittimati all'erogazione del relativo servizio.

Riprendendo quanto attualmente disposto dall'articolo 113 del Testo unico degli enti locali, è previsto che gli enti locali non ne possono cedere la proprietà, salvo il caso in cui, se non vietato dalle normative di settore, decidano di conferirla a società a capitale interamente pubblico. In tal caso, queste società devono porre le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a disposizione dei gestori incaricati della gestione del servizio o, ove prevista la gestione separata della rete, dei gestori di quest'ultima, a fronte di un canone stabilito dalla competente Autorità di settore, ove prevista, o dagli enti locali. È possibile anche assegnare a tali società la gestione delle reti.

L'**articolo 22 (Esecuzione di lavori connessi alla gestione)** stabilisce che, qualora sia stata prescelta una delle modalità di gestione di cui all'articolo 14, comma 1, il soggetto gestore deve affidare la realizzazione dei lavori connessi alla gestione della rete, degli impianti o delle altre dotazioni patrimoniali, in applicazione della disciplina dei contratti pubblici, fatta salva la possibilità di realizzarli direttamente nella ipotesi in cui l'affidamento abbia avuto ad oggetto sia la gestione del servizio relativo alla rete sia l'esecuzione dei lavori ed il gestore sia qualificato ai sensi della normativa vigente. Qualora, invece, l'affidamento sia avvenuto, alla data di entrata in vigore del presente decreto, con modalità diverse da quelle previste dall'articolo 14, comma 1, i soggetti gestori provvedono all'esecuzione dei lavori comunque connessi alla gestione della rete, degli impianti o delle altre dotazioni patrimoniali esclusivamente secondo le modalità previste dalla disciplina in materia di contratti pubblici.

L'**articolo 23 (Regime del subentro in caso di scadenza dell'affidamento o cessazione anticipata)** prevede che alla scadenza del periodo di affidamento o in caso di cessazione anticipata, all'esito del nuovo affidamento, il nuovo gestore subentri nella disponibilità delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali per la prosecuzione del servizio.

Il **Titolo V (Regolazione del rapporto di pubblico servizio, vigilanza e tutela dell'utenza)**, al cui interno (articoli da 24 a 31) sono incluse anche le disposizioni sulla trasparenza, si apre con l'**articolo 24 (Contratto di servizio)** dedicato al contratto di servizio, che ne disciplina funzione e contenuto minimo.

L'**articolo 25 (Carte dei servizi e obblighi di trasparenza dei gestori)** pone in capo al gestore del servizio gli obblighi di tenuta, aggiornamento e pubblicazione della carta dei servizi corredata delle informazioni relative alla composizione della tariffa, nonché di rendere pubblici, a mezzo del proprio sito internet, nel rispetto delle regole sui segreti commerciali e



le informazioni confidenziali delle imprese, il livello effettivo di qualità dei servizi offerti, il livello annuale degli investimenti effettuati e la loro programmazione fino al termine dell'affidamento, con modalità che assicurino l'agevole comprensibilità dei relativi atti e dati.

L'**articolo 26 (Tariffe)** prevede che le tariffe dei servizi debbano essere definite dagli enti affidanti in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della gestione, nonché il perseguimento di recuperi di efficienza che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, in armonia con gli obiettivi di carattere sociale, di tutela dell'ambiente e di uso efficiente delle risorse, tenendo conto della legislazione nazionale e comunitaria in materia. La disposizione stabilisce, inoltre, i criteri cui deve essere improntato l'aggiornamento delle tariffe in modo da incentivare efficienza, investimenti e qualità del servizio.

L'**articolo 27 (Vicende del rapporto)** stabilisce, in linea generale, che le modifiche al rapporto negoziale e al contratto di servizio durante il periodo di efficacia, la cessazione anticipata e la risoluzione del rapporto negoziale sono consentite nei limiti e secondo le modalità previste dal diritto dell'Unione europea e dalla disciplina in materia di contratti pubblici. Viene, in ogni caso, fatto salvo il potere dell'ente affidante di risolvere anticipatamente il rapporto in caso di grave inadempimento agli obblighi di servizio pubblico e alle obbligazioni previste dal contratto di servizio.

L'**articolo 28 (Vigilanza e controlli sulla gestione)**, fatte salve le competenze delle autorità di regolazione e le discipline di settore, pone in capo all'ente locale e agli altri enti competenti il compito di esercitare la vigilanza sulla gestione, mediante un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati. A tal fine, il gestore ha l'obbligo di fornire all'ente affidante i dati e le informazioni concernenti l'assolvimento degli obblighi contenuti nel contratto di servizio. L'ente affidante, nel rispetto della disciplina sui segreti commerciali e sulle informazioni confidenziali delle imprese, può rendere pubblici i dati e le informazioni.

L'**articolo 29 (Rimedi non giurisdizionali)** prevede che l'utente possa promuovere la risoluzione extragiudiziale delle controversie (ADR) presso gli organismi e in base alle procedure di cui alla Parte V, Titolo II-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante il Codice del consumo.

L'**articolo 30 (Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali)** stabilisce che i comuni o le loro eventuali forme associative, nonché le città metropolitane, con il supporto e coordinamento delle province, debbano effettuare una ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori. Tale ricognizione ha la funzione di rilevare, per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio. La ricognizione rileva altresì l'entità del ricorso all'affidamento *in house*, gli oneri e l'impatto economico-



finanziario che ne derivano per gli enti affidanti, nonché le proposte gestionali pervenute all'ente locale da parte degli operatori economici interessati durante il periodo temporale di riferimento.

L'**articolo 31 (Trasparenza nei servizi pubblici locali)** disciplina gli obblighi di trasparenza posti a carico degli enti locali in relazione agli atti e dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici economici, prevedendo un punto di accesso unico attraverso la piattaforma unica della trasparenza gestita dall'ANAC, in un'apposita sezione denominata "Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – Trasparenza SPL".

Il **Titolo VI (Disposizioni finali)** reca disposizioni di coordinamento in materia di trasporto pubblico locale (**articolo 32**), di servizio idrico (**articolo 33**), di farmacie comunali (**articolo 34**), di impianti di trasporto a fune (**articolo 35**), di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica (**articolo 36, comma 2**), nonché le abrogazioni delle disposizioni non più necessarie rispetto al disegno complessivo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (**articolo 36, comma 1**) e la clausola di invarianza finanziaria (**articolo 37**).

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO DI RIORDINO DELLA MATERIA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA, AI SENSI DELL'ARTICOLO 8 DELLA LEGGE 5 AGOSTO 2022, N. 118.

Relazione tecnica

Lo schema di decreto legislativo, che si compone di sei Titoli e 37 articoli, dà attuazione alla delega contenuta nell'articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118 con la quale il Governo è autorizzato all'emanazione di norme sui servizi pubblici locali di rilevanza economica al fine del riordino della materia.

Lo schema di decreto contiene norme di natura ordinamentale di riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e di promozione di dinamiche competitive che possano assicurare la qualità dei servizi pubblici e i risultati delle gestioni nell'interesse primario dei cittadini e utenti.

Le disposizioni del decreto delegato non comportano, conformemente a quanto stabilito dalla delega conferita, nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

I soggetti coinvolti nell'attuazione del presente decreto, infatti, provvedono all'adempimento dei rispettivi compiti e funzioni con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Dalla previsione di principi generali e di limiti e condizioni per l'assunzione, la gestione e la regolazione dei servizi pubblici locali derivano evidenti risparmi, tenuto conto che i suddetti principi valorizzano il ruolo del mercato nell'erogazione di tali servizi, evitando che le amministrazioni pubbliche intervengano nella gestione anche nei casi in cui non sarebbe necessario.

Gli **articoli da 1 a 4** riguardano l'oggetto, le definizioni, i principi generali e l'ambito di applicazione e, pertanto, non comportano oneri a carico della finanza pubblica.

L'**articolo 5 (Meccanismi di incentivazione per favorire le aggregazioni)** prevede che la gestione integrata sul territorio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compresa la realizzazione e gestione delle reti ed impianti funzionali) sia sviluppata e potenziata nelle città metropolitane. I comuni ricompresi nella città metropolitana possono delegare il comune capoluogo ad esercitare le funzioni comunali in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica per conto e nell'interesse degli altri comuni.

Si stabilisce che le regioni, con la collaborazione delle province e il coinvolgimento degli enti locali interessati, possono riorganizzare gli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete di propria competenza, superando l'attuale assetto ed orientandone l'organizzazione preferibilmente su scala regionale e comunque in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

Il terzo comma attribuisce ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, previa intesa in sede di Conferenza



unificata, il compito di individuare misure di incentivazione per favorire le aggregazioni degli enti locali e le riorganizzazioni degli ambiti anche mediante forme di semplificazioni sul piano organizzativo o contabile, comunque senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Tra queste possono indicarsi, sin da ora e a mero titolo esemplificativo, nell'ottica di rispettare il vincolo di invarianza finanziaria, una maggiore flessibilità nell'organizzazione degli uffici e delle risorse umane, la soppressione di passaggi procedurali, l'eliminazione di controlli non necessari, semplificazioni in tema di armonizzazione contabile, l'ampliamento delle possibilità di utilizzo degli eventuali avanzi di bilancio.

Alla provincia vengono conferite, anche su richiesta degli enti locali interessati, funzioni di supporto tecnico-amministrativo e di coordinamento.

Si chiarisce, infine, che restano ferme le disposizioni contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, le vigenti discipline settoriali su ambiti territoriali e bacini ottimali e le altre norme sui caratteri ed il funzionamento delle forme associative tra enti locali per il governo dei servizi pubblici a rete in ambiti territoriali ottimali o bacini, nonché le convenzioni e gli accordi già in essere tra gli enti locali per l'attribuzione delegata delle funzioni.

Dalla disposizione, di carattere ordinamentale, non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le funzioni contemplate da tale disposizione sono assicurate dagli enti con le risorse disponibili a legislazione vigente, iscritte nei propri bilanci.

L'articolo 6 (Distinzione tra funzioni di regolazione e gestione nell'assetto organizzativo degli enti locali. Incompatibilità e inconferibilità) contiene una serie di disposizioni che separano le funzioni di gestione a livello locale da quelle di regolazione e controllo e che disciplinano le incompatibilità e le inconferibilità. Restano comunque ferme le disposizioni dettate dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, la previsione di cui all'articolo 6-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e la disciplina in materia di appalti e contratti pubblici.

Dalla disposizione, di carattere ordinamentale, non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 7 (Competenze delle autorità di regolazione nei servizi pubblici locali a rete) prevede che per i servizi pubblici locali a rete le Autorità di regolazione individuino, per gli ambiti di competenza, i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano-economico-finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi e predispongano gli schemi di bandi di gara e di contratti tipo. Inoltre, è previsto che gli enti locali possano richiedere un parere alle autorità di regolazione dei settori e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato circa i profili economici e concorrenziali relativi alla suddivisione in lotti degli affidamenti.

È opportuno sottolineare che la disposizione non attribuisce nuove competenze ma specifica e sistematizza attività già rientranti in quelle istituzionali attribuite alle suddette

Autorità dalla legislazione vigente, precisando alcuni possibili strumenti di intervento per i servizi pubblici locali a rete.

La norma stabilisce quindi che le suddette autorità provvederanno alle attività ivi previste nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

L'articolo 8 (Competenze regolatorie nei servizi pubblici locali non a rete) prevede che per i servizi pubblici locali non a rete, per i quali non opera un'autorità di regolazione, gli atti e gli indicatori di cui all'articolo 7 sono predisposti dalle competenti strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri, che vi provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Dalla disposizione non derivano, pertanto, nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 9 (Misure di coordinamento in materia di servizi pubblici locali) prevede la collaborazione tra gli enti locali e le altre istituzioni pubbliche, per la migliore qualità dei servizi pubblici locali. Viene stabilito, a tal fine, che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anche coinvolgendo le loro agenzie di regolazione, possano formulare e deliberare protocolli, sulla base di uno schema tipo formulato in sede di Conferenza Unificata, sentite le competenti autorità di regolazione. Viene previsto, infine, che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anche con la collaborazione delle loro agenzie di regolazione, sostengano l'industrializzazione dei servizi pubblici locali e la riduzione dei costi delle prestazioni per i cittadini e utenti e per la collettività, quali misure per il coordinamento della finanza pubblica, attraverso tutte le azioni di efficientamento dei processi produttivi ritenute utili, ivi compreso il concorso dei soggetti privati agli investimenti infrastrutturali relativi ai servizi pubblici locali al fine di ridurre l'indebitamento pubblico nonché la conservazione delle risorse per i servizi privi di rilevanza economica e di accrescere il confronto competitivo per la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici.

La disposizione, di carattere procedurale, non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'articolo 10 (Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà) prevede che gli enti locali e gli altri enti competenti possono, nell'ambito delle rispettive competenze, istituire ulteriori servizi di rilevanza economica, se necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali. A tal fine, gli enti locali devono compiere un'approfondita istruttoria, avviata anche su istanza di cittadini e imprese, per verificare, sulla base di un effettivo confronto tra le diverse soluzioni possibili, se la prestazione dei servizi da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato risulti idonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali. La delibera di istituzione del servizio deve dare adeguatamente conto degli esiti dell'istruttoria e può essere sottoposta a consultazione pubblica.

Dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le funzioni contemplate da tale disposizione sono assicurate dagli enti con le risorse disponibili a legislazione vigente, iscritte nei propri bilanci.

L'**articolo 11 (Promozione e sostegno degli utenti)** disciplina il caso in cui, a seguito dell'istruttoria di cui all'articolo 10, non risulti necessaria l'istituzione di un servizio pubblico ulteriore per garantire le esigenze delle comunità locali. Si prevede che, in tale ipotesi, l'ente locale possa comunque promuovere iniziative per assicurare un adeguato soddisfacimento dei bisogni degli utenti, ferma restando la libertà di impresa degli operatori. Tali iniziative possono includere, nel rispetto dei principi di parità di trattamento e non discriminazione e della normativa europea sugli aiuti di Stato, il riconoscimento agli utenti di vantaggi economici, titoli o altre agevolazioni, ai fini della fruizione del servizio.

Dalla disposizione, di carattere ordinamentale, non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le funzioni contemplate da tale disposizione sono assicurate dagli enti con le risorse disponibili a legislazione vigente, iscritte nei propri bilanci.

L'**articolo 12 (Obblighi di servizio pubblico per gli operatori sul mercato)** contempla l'ipotesi in cui, a seguito dell'istruttoria di cui all'articolo 10, risulti necessaria l'istituzione di un servizio pubblico. Si prevede che, in tal caso, l'ente debba verificare se la prestazione del servizio possa essere assicurata attraverso l'imposizione di obblighi di servizio pubblico a carico di uno o più operatori, senza restrizioni del numero di soggetti abilitati ad operare sul mercato, dandone adeguatamente conto nella delibera di cui all'articolo 10, nella quale sono indicate le eventuali relative compensazioni economiche.

Dalla disposizione, di carattere ordinamentale, non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le funzioni contemplate da tale disposizione sono assicurate dagli enti con le risorse disponibili a legislazione vigente, iscritte nei propri bilanci.

L'**articolo 13 (Limitazioni nella istituzione e nel mantenimento di diritti speciali o esclusivi)** stabilisce che l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi è ammessa, in conformità al diritto dell'Unione europea, solo se indispensabile all'adempimento della funzione affidata al gestore del servizio pubblico locale di rilevanza economica, in assenza di misure meno restrittive della libertà di iniziativa economica privata, sulla base di un'adeguata analisi economica.

Dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Gli **articoli 14, 15, 16 e 17** disciplinano la scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale e le tre diverse forme di affidamento (affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica; affidamento a società mista; affidamento a società in house) in applicazione della disciplina dei contratti pubblici e dei principi di concorrenza e sussidiarietà orizzontale.

Dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'**articolo 18 (Rapporti di partenariato con gli enti del Terzo settore)**, prevede che gli enti locali possano coinvolgere gli enti del Terzo settore in rapporti di partenariato aventi ad oggetto la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica.

Dalla disposizione, di carattere procedurale, non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'**articolo 19 (Durata dell'affidamento e indennizzo)** disciplina la durata dell'affidamento e prevede un indennizzo a carico del subentrante a favore del gestore uscente in caso di affidamento di durata inferiore rispetto al tempo necessario ad ammortizzare gli investimenti indicati nel contratto di servizio ovvero in caso di cessazione anticipata.

Dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'**articolo 20 (Tutele sociali)** prevede espressamente che nei casi di affidamento del servizio pubblico ad un nuovo gestore e, comunque, in caso di ricorso da parte dell'ente affidante ad una nuova modalità di gestione, i bandi di gara, gli avvisi o la delibera debbano assicurare, nel rispetto del principio di proporzionalità, un'adeguata tutela occupazionale del personale impiegato nella precedente gestione, anche mediante l'impiego di apposite clausole sociali secondo la disciplina in materia di contratti pubblici.

Dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'**articolo 21 (Gestione delle reti degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali)** prevede che gli enti competenti all'organizzazione del servizio pubblico locale debbano, in sede di affidamento della gestione, individuare le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali alla gestione del servizio. Si prevede, inoltre, che la gestione delle reti, degli impianti e delle dotazioni patrimoniali essenziali possa essere affidata separatamente dalla gestione del servizio, garantendo l'accesso equo e non discriminatorio alle reti, agli impianti e alle altre dotazioni patrimoniali essenziali a tutti i soggetti legittimati all'erogazione del relativo.

Dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'**articolo 22 (Esecuzione di lavori connessi alla gestione)** stabilisce che qualora sia stata prescelta una delle modalità di gestione di cui all'articolo 14, comma 1, il soggetto gestore deve affidare la realizzazione dei lavori in applicazione della disciplina dei contratti pubblici, fatta salva la possibilità di realizzarli direttamente nella ipotesi in cui l'affidamento abbia avuto ad oggetto sia la gestione del servizio relativo alla rete sia l'esecuzione dei lavori ed il gestore sia qualificato ai sensi della normativa vigente. Qualora, invece, l'affidamento sia avvenuto, alla data di entrata in vigore del presente decreto, con modalità diverse da quelle previste dall'articolo 14, comma 1, i soggetti gestori provvedono all'esecuzione dei lavori comunque connessi alla gestione della rete, degli impianti o delle altre dotazioni patrimoniali esclusivamente secondo le modalità previste dalla disciplina in materia di contratti pubblici.

Dalla disposizione, di carattere procedurale, non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le funzioni contemplate da tale disposizione sono assicurate dagli enti con le risorse disponibili a legislazione vigente, iscritte nei propri bilanci.

L'**articolo 23 (Regime del subentro in caso di scadenza dell'affidamento o cessazione anticipata)** prevede che alla scadenza del periodo di affidamento o in caso di cessazione anticipata, all'esito del nuovo affidamento, le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali per la prosecuzione del servizio debbano essere assegnati al nuovo gestore.

Dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 24 (*Contratto di servizio*) è dedicato al contratto di servizio e ne disciplina la funzione ed il contenuto.

Dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 25 (*Carte dei servizi e obblighi di trasparenza dei gestori*) pone in capo al gestore gli obblighi di tenuta, aggiornamento e pubblicazione della carta dei servizi (nella quale devono essere incluse le informazioni relative alla composizione della tariffa), nonché di rendere pubblici, a mezzo del sito internet, nel rispetto delle regole sui segreti commerciali e le informazioni confidenziali delle imprese, il livello effettivo di qualità dei servizi offerti, il livello annuale degli investimenti effettuati e la loro programmazione fino al termine dell'affidamento, con modalità che assicurino l'agevole comprensibilità dei relativi atti e dati.

Dalla disposizione, di carattere ordinamentale, non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le funzioni contemplate da tale disposizione sono assicurate dagli enti con le risorse disponibili a legislazione vigente, iscritte nei propri bilanci.

L'articolo 26 (*Tariffe*) prevede che le tariffe dei servizi debbano essere definite dagli enti affidanti in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della gestione, nonché il perseguimento di recuperi di efficienza che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, in armonia con gli obiettivi di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse, e tenendo conto della legislazione nazionale e comunitaria in materia. Si individuano, poi, i criteri cui deve essere improntato il calcolo della tariffa e le modalità di aggiornamento.

Dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 27 (*Vicende del rapporto*) stabilisce, in linea generale, che le modifiche al rapporto negoziale e al contratto di servizio durante il periodo di efficacia, la cessazione anticipata e la risoluzione del rapporto negoziale sono consentite nei limiti e secondo le modalità previste dal diritto dell'Unione europea e dalla disciplina in materia di contratti pubblici. Viene, in ogni caso, fatto salvo il potere dell'ente affidante di risolvere anticipatamente il rapporto in caso di grave inadempimento agli obblighi di servizio pubblico e alle obbligazioni previste dal contratto di servizio.

Dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 28 (*Vigilanza e controlli sulla gestione*) prevede che l'ente locale e gli altri enti competenti esercitino la vigilanza sulla gestione, mediante controlli sul rispetto del contratto di servizio.

Dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le funzioni contemplate da tale disposizione sono assicurate dagli enti con le risorse disponibili a legislazione vigente, iscritte nei propri bilanci.

L'articolo 29 (*Rimedi non giurisdizionali*) prevede che l'utente possa promuovere la risoluzione extragiudiziale delle controversie (ADR) presso gli organismi e in base alle procedure di cui alla Parte V, Titolo II-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante Codice del consumo.

Dalla disposizione, di carattere procedurale, non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 30 (*Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali*) stabilisce che i comuni o le loro eventuali forme associative, nonché le città metropolitane, con il supporto e coordinamento delle province, debbano effettuare una ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori.

Dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le funzioni contemplate da tale disposizione sono assicurate dagli enti con le risorse disponibili a legislazione vigente, iscritte nei propri bilanci.

L'articolo 31 (*Trasparenza nei servizi pubblici locali*) disciplina gli obblighi di trasparenza posti a carico degli enti locali in relazione agli atti e dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici economici.

Dalla disposizione, di carattere ordinamentale e procedurale, non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il Titolo VI (*Disposizioni finali*) reca le disposizioni di coordinamento in materia di trasporto pubblico locale (**articolo 32**), di servizio idrico (**articolo 33**), di farmacie comunali (**articolo 34**), di impianti di trasporto a fune (**articolo 35**), di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica (**articolo 36, comma 2**), nonché le abrogazioni delle disposizioni non più necessarie rispetto al disegno complessivo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (**articolo 36, comma 1**), mentre l'articolo 37 contiene la clausola di invarianza finanziaria riferita all'attuazione complessiva del decreto.

Da tali disposizioni non derivano effetti finanziari negativi a carico della finanza pubblica.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi dell'art. 17 comma 3, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito **positivo** ☒ negativo ☐

28/09/2022 Il Ragioniere Generale dello Stato
Firmato digitalmente *Biagio Mazzotta*

