



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

Parere sullo schema di decreto legislativo recante: Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale.

*Parere, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge 7 agosto 2015, n. 124.*

Repertorio atti n. 70/CU del 12 maggio 2016

## LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 12 maggio 2016:

**VISTO** l'articolo 16 della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", il quale ha previsto che il Governo adotti, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, ovvero entro diciotto mesi, un decreto legislativo per il riordino della disciplina in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale, al fine di assicurare chiarezza delle regole, semplificazione normativa e garantire la tutela e la promozione del principio della concorrenza;

**VISTO**, in particolare, il comma 4 del citato articolo 16 il quale ha stabilito che detto provvedimento sia adottato su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e con i ministri interessati, previa acquisizione del parere da parte di questa Conferenza;

**VISTO**, altresì, l'articolo 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124, il quale ha fissato i principi ed i criteri direttivi in ordine alla materia del riordino della disciplina dei servizi sociali di interesse economico generale;

**VISTA** la nota n. DAGL n. 0002396 del 1 marzo 2016, con la quale il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso lo schema di decreto legislativo recante "Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale", approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 20 gennaio 2016, provvedimento che, il 2 marzo 2016, è stato diramato alle Regioni ed agli Enti locali;

**CONSIDERATO** che, ai fini dell'esame di detto provvedimento, è stata convocata una prima riunione, a livello tecnico, per il giorno 23 marzo 2016, che non ha avuto luogo, a seguito della richiesta pervenuta in tal senso da parte delle Regioni e dell'ANCI;

**CONSIDERATO** che il provvedimento, iscritto all'ordine del giorno delle sedute della Conferenza Unificata del 24 marzo 2016 e del 14 aprile 2016, è stato rinviato, attesa la necessità di ulteriori approfondimenti;

**CONSIDERATO** che le riunioni, a livello tecnico, convocate per i giorni 20 aprile 2016 e 4 maggio 2016, non hanno avuto luogo, su richiesta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e delle Regioni;



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

**CONSIDERATO** che, ai fini dell'esame di detto provvedimento, è stata convocata una riunione, a livello tecnico, in data 11 maggio 2016, nel corso della quale anche a seguito di un confronto intervenuto in precedenza con le Amministrazioni statali interessate, i rappresentanti delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI hanno illustrato una serie di osservazioni e proposte di modifica al testo;

**CONSIDERATO** che, nello specifico:

- i rappresentanti delle Regioni, pur condividendo l'impianto generale del decreto, hanno illustrato alcune proposte di modifica e di integrazione, elaborate dalle Commissioni affari istituzionali e infrastrutture, peraltro già rese note in precedenza; in particolare, è stato evidenziato il problema della presenza nel testo delle norme relative al trasporto pubblico locale per il quale sussistono criticità sia di ordine giuridico che ordine politico; peraltro, su detto tema, è stata preannunciata la richiesta al Governo di alcuni impegni relativi alle risorse del Fondo per il trasporto pubblico locale. In ogni caso, si sono riservati di far conoscere una posizione conclusiva sul testo nel suo complesso solo a seguito delle determinazioni politiche assunte dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome;
- i rappresentanti dell'ANCI hanno presentato un documento, evidenziando soprattutto le difficoltà operative per i Comuni relativamente alle modalità di affidamento in house del servizio;
- i rappresentanti dell'UPI hanno presentato un documento, sottolineando, tra l'altro, il problema degli enti di area vasta e della necessità di prevedere ambiti territoriali sufficienti per raggiungere l'obiettivo della razionalizzazione della gestione dei servizi pubblici locali;

**CONSIDERATO** che i rappresentanti del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti hanno precisato che alcuni emendamenti volti a chiarire e perfezionare il testo possono trovare accoglimento, mentre, per altri, tra i quali le modifiche in materia di affidamento in house, risulta necessaria una preliminare valutazione di ordine politico.

**CONSIDERATO** che, nella odierna seduta di questa Conferenza, :

- le Regioni hanno consegnato un documento (All.A) in cui esprimono ampia condivisione per le disposizioni di carattere generale come riformulate alla luce degli emendamenti ivi contenuti, condivisi con le Amministrazioni statali interessate e in relazione al lavoro svolto sulle disposizioni concernenti il trasporto pubblico locale; le Regioni, peraltro, suggeriscono al Governo 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. Al riguardo, hanno manifestato la disponibilità a partecipare ad un gruppo di lavoro ai fini della elaborazione di nuovi criteri di riparto del Fondo per il trasporto pubblico locale;
- l'ANCI, nell'esprimere apprezzamento per l'obiettivo del provvedimento volto alla individuazione di una disciplina generale e organica della materia attraverso l'indicazione di principi generali per l'assunzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale, ha evidenziato che alcune norme specifiche quali quelle relative alle procedure di individuazione delle attività di interesse generale (articolo 5) e la conseguente assunzione e gestione del servizio nonché di scelta del modello gestorio in house (articoli 7 e 8) presentano profili di criticità sostanziale e oggettive difficoltà applicative che necessitano di interventi correttivi proposti nel documento già consegnato in sede tecnica (All.B); inoltre, ha chiesto conferma in merito all'accoglimento delle proposte emendative imprescindibili formulate agli articoli 5, 7 e 16. Inoltre, ha evidenziato la necessità di un coordinamento tra le norme del provvedimento in argomento e quello già esaminato recante: "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica".



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

Infine, ha sottolineato la necessità del coinvolgimento dell'ANCI per il tramite della Conferenza Unificata rispetto al delicato tema dell'assimilazione dei rifiuti prevista ai sensi del decreto legislativo n. 152/2006;

- l'UPI ha consegnato un documento (AIRC) contenente osservazioni e proposte di modifica, rappresentando che gli obiettivi generali del provvedimento in esame sono pienamente condivisibili ed evidenziando, in particolare, le questioni relative alla valorizzazione del ruolo degli enti di area vasta, anche in forma associata; ai fini della ottimale gestione dei servizi pubblici locali e alla integrazione dell'articolo 36 (Disposizioni transitorie) con la previsione che le gestioni in essere alla data di entrata in vigore del provvedimento in argomento proseguano fino alla naturale scadenza stabilita nella convenzione di affidamento o negli altri atti che regolano il rapporto di servizio pubblico;

**CONSIDERATO** che il Governo, nel ringraziare le Regioni e gli Enti locali per la proficua collaborazione offerta che consente di migliorare le disposizioni in esame, ha confermato l'accoglimento di alcune proposte già esaminate in sede tecnica, assicurando la disponibilità ad approfondire in un tavolo di confronto le problematiche rappresentate in materia di trasporto pubblico locale;

**ESPRIME PARERE**

ai sensi dell'articolo 16, comma 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124, sullo schema di decreto legislativo recante: Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, trasmesso, con nota n. DAGL n. 0002396 del 1 marzo 2016, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nei termini di cui in premessa e degli allegati documenti che costituiscono parte integrante del presente atto.

Il Segretario  
Antonio Naddo



Il Presidente  
On.le Avv. Enrico Costa

h.c. ✓

ALL. A



**CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME**  
16/69/CU03/C1

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE TESTO UNICO SUI SERVIZI  
PUBBLICI LOCALI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE**

*Punto 3) O.d.g. Conferenza Unificata*

**OSSERVAZIONI**

La Conferenza delle Regioni esprime un'ampia condivisione sul provvedimento per le norme di carattere generale, come riformulate alla luce degli emendamenti di seguito proposti, condivisi con le Amministrazioni centrali e in relazione al lavoro svolto sulle disposizioni concernenti il trasporto pubblico locale.

Al contempo, la Conferenza evidenzia e suggerisce al Governo l'opportunità, in considerazione del parere espresso dal Consiglio di Stato, di prevedere che le disposizioni di cui all'art. 23 possano trovare collocazione in un autonomo provvedimento. Rilevata comunque l'importanza di merito della riforma ed in attesa del parere finale del Parlamento su questo aspetto, le Regioni si rendono disponibili, da subito, ad un gruppo di lavoro per l'elaborazione e la verifica dei nuovi criteri.

Lo schema di decreto individua una disciplina 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, che, consolidando il quadro di riferimento per le amministrazioni e per le aziende, consente di accelerare lo sviluppo imprenditoriale dei servizi, agendo principalmente sotto due profili:

- l'allineamento delle regole sui servizi pubblici locali ai principi di concorrenza dell'Unione europea con riferimento alle tre forme di affidamento (procedure ad evidenza pubblica, affidamento a società mista o in house, con la precisazione che anche l'in house deve rispondere a criteri di efficienza);

*M*

- la spinta all'aggregazione, consolidando l'approccio per ambiti territoriali ottimali non inferiore alla dimensione provinciale, con premialità da attribuire solo agli enti di governo e ai gestori degli ambiti o dei bacini territoriali di dimensioni adeguate.

In relazione all'impianto generale, si evidenziano, tuttavia, alcuni rilievi critici:

1) 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 del 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.

Tale intervento sarebbe in sintonia con l'articolo 16, comma 2, lettera b) della l. 124/2015, che prevede l'obbligo per il governo, nell'esercizio della delega, di attenersi al principio di coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, aggiornando e semplificando, nel contempo, il linguaggio normativo.

2) Nello schema di decreto il concetto di "area vasta" assume significati non sempre univoci.

A volte viene fatto coincidere con l'ente provincia (ad es. art.13, comma 4, in cui si parla di "territorio della città metropolitana o dell'ente di area vasta"); in altre disposizioni, invece, l'area vasta coincide con l'ente provincia e città metropolitana (art.1, comma 2, in cui si parla di "funzioni fondamentali di indirizzo, ... delle province e città metropolitane" e art.5, comma 1).

Occorre, pertanto, uniformare l'utilizzo del termine con la L.56/2014, la quale fa coincidere l'area vasta con le province e le città metropolitane.

Particolarmente significativa appare la disposizione (che ripropone, invero, quanto previsto dalla legge delega) in base alla quale "costituisce funzione fondamentale dei comuni e delle città



metropolitane l'individuazione [...] delle attività di produzione di beni e di servizi di interesse economico generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali [...]"; tale disposizione (che non include le province, pur essendo espressamente menzionate all'art. 1, comma 2, del decreto; cfr. all'art. 14, comma 2, invece, il riferimento agli enti di area vasta, distinti dalle città metropolitane) parrebbe ampliare il perimetro delle competenze locali individuato dal d.l. 78/2010 (funzioni fondamentali dei comuni: art. 14, comma 27) e dalla legge "Delrio" (funzioni fondamentali delle città metropolitane: art. 1, comma 44, l. 56/2014), assottigliando - di contro - la potestà legislativa regionale in materia.

3) Con riferimento all'art. 5 si esprimono perplessità sulla concreta attuazione di una procedura che rischia - senza un'adeguata attività formativa e una standardizzazione del processo di consultazione pubblica - di vanificare l'obiettivo condiviso di apertura nel mercato dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Ciò anche alla luce delle successive disposizioni che attengono invece alla valutazione e scelta delle modalità di perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico (art. 6) e cioè mediante: a) attribuzione di obblighi di servizio a tutti gli operatori nel mercato, b) vantaggi economici agli utenti per la fruizione del servizio; c) attribuzione di obblighi di servizio ad operatori economici individuati secondo le modalità di cui all'articolo 7;

4) Con riguardo all'articolo 7 si rileva l'estrema difficoltà operativa relativa alle modalità di affidamento *in house* del servizio o mediante azienda speciale (art. 7 comma 3). Infatti, tali modelli gestori sono possibili solo se l'ente dimostra che tale scelta non sia comparativamente più svantaggiosa rispetto ai costi standard del servizio definiti dalle Autorità indipendenti (articolo 15 comma 2) e ritorna - in modo diverso ma ugualmente complesso - la prova "diabolica" del fallimento del mercato, che deve essere esplicitato nelle "ragioni del mancato ricorso al mercato" ed anche nella mancata divisione in lotti. Inoltre, in caso di affidamento *in house*, per i servizi a rete, si prevede l'obbligo di redazione di un Piano Economico finanziario da far asseverare ad un istituto di credito o ente equipollente con l'aggiornamento triennale dell'assetto economico patrimoniale, del capitale proprio investito e dell'ammontare del debito. Infine, sempre in caso di ricorso ad una delle due succitate fattispecie (*in house* o azienda speciale) è previsto l'invio preventivo dello schema di deliberazione all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato per un parere (che non pare vincolante), da rendere entro e non oltre 30 gg. dal ricevimento. Non si esplicita il valore del silenzio dell'Autorità decorso il suddetto termine, ma si presume trattarsi di una fattispecie di silenzio assenso che andrebbe specificata.

A handwritten signature in black ink is written over a circular official stamp. The stamp contains some illegible text and a central emblem.

Ora, appare evidente dalla descrizione stessa che la procedura rappresenta una disciplina di sfavore nei confronti di un modello di gestione del servizio pubblico di interesse economico generale che lo stesso legislatore invece ritiene pienamente legittimo se rispettoso dei principi dettati dall'ordinamento comunitario e del codice dei contratti.

Anche la durata degli affidamenti in house (art. 8) è diversa e risulta, per servizi differenti da quelli a rete, limitata a 5 anni. Il termine appare irragionevole alla luce della procedura prevista per gli affidamenti in house e del fatto che uno stesso termine viene riferito a tipologie, potenzialmente molto diversificate, di servizi.

Nel merito dell'articolato, si riportano le seguenti osservazioni e proposte di modifica.

Gli emendamenti sono distinti per la parte generale e per quella riguardante il trasporto pubblico locale.

## **EMENDAMENTI PARTE GENERALE**

### **ART. 1 (Oggetto)**

Relativamente all'applicabilità del decreto alle Regioni a statuto speciale e Province autonome, si suggerisce di sostituire il comma 3 con il testo della disposizione di salvaguardia di cui all'articolo 22 della legge delega.

Si propone quindi la seguente modifica:

- " 3. Le disposizioni del presente decreto sono applicabili nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3".

### **ART. 2 (Definizioni)**

A livello di definizioni, "l'affidamento del servizio", ai sensi del comma 1, lett. c), è concetto diverso dal "contratto": l'affidamento è infatti la fase conclusiva della procedura con la quale viene selezionato il soggetto gestore, mentre il contratto è il negozio giuridico con il quale sono regolati i rapporti tra pubblica amministrazione e gestore; inoltre poiché giustamente si dice che il contratto può consistere in un appalto (possibilità in realtà solo astratta) o in una concessione, allora l'ultima frase, dove si afferma che il "corrispettivo consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi oggetto



del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo" non è corretta in tutti i casi, perché tale modalità vale solo per la concessione e non per l'appalto, dove il corrispettivo consiste solo nel prezzo.

La definizione di concessione di servizi è mutata nel nuovo decreto legislativo n. 50/2016 rispetto all'antecedente 163/2006.

Ne deriva che il decreto legislativo sui servizi pubblici, al fine di un coordinamento sistematico, potrebbe rinviare a quanto ivi previsto dal d.lgs. 50/2016.

Si propongono, quindi, le seguenti modifiche:

- alla lettera c) dopo la parola: "concessione" inserire le seguenti: "di cui all'art. 3 del d.lgs. 50/2016";

- alla lettera c) a fine periodo inserire" ovvero nel fornire il servizio a fronte di un prezzo".

In alternativa, le parole da "ove il corrispettivo" fino a fine periodo, sono soppresse.

Motivazione: l'emendamento rende coerente il richiamo all'appalto con la conseguente definizione operativa.

**ART. 3 (Ambito di applicazione)**

Il comma 2 sembra trattare solo del rapporto tra lo schema di decreto e le discipline di settore, e non è chiaro invece il rapporto con le norme che disciplinano nel dettaglio le procedure per l'affidamento dei contratti di appalto e di concessione di cui al decreto legislativo 50/2016. Dovrebbe essere evidente che per gli aspetti non disciplinati dallo schema di decreto valgono queste altre discipline.

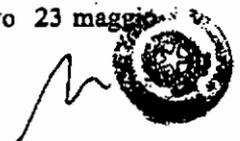
Come si evince, altresì, dalla relazione al decreto legislativo, il comma 3 dell'articolo 3 è costruito come eccezione alla disposizione, già derogatoria, di cui al comma 2, rendendo incerta l'interpretazione della norma.

Si propone, quindi, la seguente modifica:

- di eliminare dall'elenco di cui al comma 2, i servizi della distribuzione di gas naturale ed energia elettrica.

- di riformulare il comma 3 come segue:

"3. Rimangono disciplinate dalle normative di settore, anche con riferimento alle modalità di affidamento, il servizio di distribuzione di gas naturale di cui al decreto legislativo 23 maggio



2000, n. 164 (Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144) e il servizio di distribuzione di energia elettrica, di cui al decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e alla legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia) ."

Dalla lettura combinata del presente articolo e dell'art. 13 dello schema di decreto legislativo, emerge poi la necessità di chiarire che, così come stabilito dall'art. 3, sono fatte salve le disposizioni normative di settore e, in particolare, quelle previste dall'art. 200 del d.lgs 152/06 anche in merito all'obbligatorietà di organizzare il servizio di gestione integrata dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali.

Si propone, quindi, la seguente modifica:

All'art. 3, comma 2, dopo le parole "e il servizio di gestione integrata dei rifiuti di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni" aggiungere le seguenti "con riferimento anche all'art. 200, comma 7 del medesimo decreto legislativo".

Visto, infine, che l'applicazione di una disciplina rispetto ad un'altra in sede di gara per l'affidamento del servizio può essere fatta valere in sede di ricorso, si ritiene più utile circoscrivere la procedura, facendo riferimento a specifici articoli del decreto.

**ART. 7 (Modalità di gestione del servizio)**

Il comma 1 dovrebbe elencare le "forme di gestione", ma così formulato nei casi delle lettere a) e b) fa riferimento piuttosto alle procedure di affidamento (procedure ad evidenza pubblica), quindi sarebbe più corretto utilizzare concetti di questo tipo:

- a) contratto di appalto o di concessione previa procedura ad evidenza pubblica...(idem);
- b) società mista, il cui socio privato sia scelto...(idem);
- c) ... (idem)
- d) ....(idem).

Con riferimento alla limitazione delle ipotesi di affidamento *in house*, si evidenzia la sostanziale riproposizione della disciplina di cui all'art. 23 bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, già abrogata dal referendum costituzionale del 12 e 13 giugno 2011.



Al riguardo, si precisa che, sebbene il ricorso alla gestione mediante società *in house* costituisca una fattispecie derogatoria al principio della selezione del contraente mediante gara, la disciplina introdotta dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE recepite dal d.lgs 50/2016 definisce in materia di *in house providing* i presupposti e i parametri oggettivi necessari alla verifica di ricorrenza del modello di gestione *in house* e, conseguentemente, le condizioni in presenza delle quali è possibile sottrarre l'appalto alle regole dell'evidenza pubblica.

L'obbligo, previsto dal comma 3 dell'articolo in esame, che il provvedimento di affidamento dia specificamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato pare pertanto tradurre un approccio eccessivamente restrittivo.

Si propongono le seguenti modifiche:

- il comma 3 è abrogato;
- al comma 4 le parole: "di cui al comma 3", sono sostituite con le parole "di cui al comma 2";
- al comma 4 l'ultimo periodo è abrogato.
- il comma 5 è così riformulato: "L'Autorità garante della concorrenza e del mercato può procedere a verifiche sul rispetto del presente articolo da parte delle pubbliche amministrazioni, in base alle funzioni e poteri di cui all'articolo 21bis della legge n. 287 del 1990"

In subordine:

Dopo il comma 6, è inserito il seguente comma: "7. Per la costituzione delle società di cui all'articolo 9 comma 5, lettera c) non si applicano i commi 3, 4 e 5."

Motivazione

Gli emendamenti hanno la finalità di evitare la sproporzionata penalizzazione dell'affidamento *in house* di un servizio di interesse economico generale contenuta nelle disposizioni che, introducendo una specifica e complessa procedura relativa alla prova del fallimento del mercato, di fatto ripristinano le norme di cui all'articolo 4 del dl 138/2011, decadute a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012.

In subordine, si propone comunque di escludere le società *in house* costituite per la gestione delle reti degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali dall'ambito soggettivo di applicazione delle procedure di cui all'articolo 7.

Con riferimento alle modalità di gestione e di erogazione dei servizi, si ritiene inoltre fondamentale escludere dall'ambito di applicazione dell'articolo 7 gli impianti di trasporti a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane, peraltro già esclusi dai servizi pubblici locali di rilevanza economica dall'articolo 113, comma 2bis, del testo unico degli enti locali.



Si chiede pertanto di aggiungere un ultimo comma al medesimo articolo recante "Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli impianti di trasporti a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane".

#### **ART. 8 (Durata dell'affidamento)**

##### Si propongono le seguenti modifiche:

- Il comma 3 è abrogato

##### In subordine

- sostituire le parole "5 anni" con "10 anni".

##### Motivazione

L'emendamento è necessario in quanto la norma contiene una ulteriore penalizzazione per l'affidamento in house dei servizi "non a rete", limitato a 5 anni. E' evidente che la disposizione risulta fortemente limitativa per tale modello gestorio: se ne propone, pertanto, l'abrogazione. In alternativa, si propone di raddoppiarne la durata.

#### **ART. 9 (Proprietà e gestione)**

E' necessario esaminare il contenuto del comma 3, anche in relazione alle disposizioni del comma 7.

Innanzitutto occorre chiarire la previsione del comma 3, per la quale le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali di proprietà degli enti pubblici possono essere conferite a società interamente possedute dall'Ente o dagli Enti conferenti dall'entrata in vigore del decreto.

Si segnala l'esigenza, inoltre, di coordinare la previsione del comma 3 con le disposizioni dell'articolo 4 comma 2 dello schema di decreto legislativo recante "Testo unico sulle società a partecipazione pubblica", che definisce le attività legittimanti, la costituzione e il mantenimento di società pubbliche.

La disposizione sembra in contrasto anche con l'art. 143 del D.lgs 152/2006 laddove recita: "Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o misurazione, fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge".



Il comma 6 prevede che le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali degli enti pubblici o delle società di cui al comma 3 siano posti a disposizione dei gestori del servizio a fronte di un canone. Si ritiene che debbano essere affidati ai gestori in concessione d'uso gratuita, salvo eventuali oneri residui di ammortamento.

Le disposizioni di tale comma non sono applicabili al Servizio Idrico Integrato, in quanto il D.Lgs. 152/2006 chiarisce che gli Enti Locali devono mettere gratuitamente in disponibilità le reti di loro proprietà al soggetto gestore.

**ART. 11 (Regime del subentro in caso di scadenza dell'affidamento o cessione anticipata)**

Commi 1 e 2: sono discutibili i concetti di "assegnati" e soprattutto "altresì ceduti" riferiti ai beni, perché possono creare l'equivoco della proprietà. Si propone, quindi, di utilizzare, ad esempio, "affidati in concessione d'uso gratuita".

Comma 3: si rileva che, oltre a fare salve le discipline di settore, sono da salvare anche le disposizioni dettate dai regolatori di settore (AEEGS) a meno che per "disciplina di settore" si intendano anche le disposizioni del regolatore, nel qual caso sembrerebbe opportuno prevederne una precisazione all'interno del decreto.

**ART. 13 (Organizzazione dei servizi a rete – ambiti territoriali ottimali)**

La norma, nel disciplinare gli ambiti ottimali, non fa salve esplicitamente tutte le normative di settore: è anche vero che tale rinvio è fatto in via generale dall'art. 3 (in merito all'ambito di applicazione dello schema di decreto), ma poiché il comma 5 esplicitamente esclude l'applicazione dell'articolo al servizio di distribuzione del gas, ciò potrebbe generare equivoci per gli altri servizi disciplinati da norme di settore.

Si segnala, pertanto, la necessità di risolvere le antinomie presenti nel testo e quindi di coordinare l'articolo 13 con le previsioni dell'attuale formulazione dell'articolo 3 (Ambito di applicazione). L'articolo 13 infatti, nel disciplinare gli ambiti ottimali, non fa salve esplicitamente tutte le normative di settore: è anche vero che tale rinvio è fatto in via generale dall'art. 3 (in merito all'ambito di applicazione dello schema di decreto) ma, poiché il comma 5 esplicitamente esclude l'applicazione dell'articolo al servizio di distribuzione del gas, ciò potrebbe generare equivoci per gli altri servizi disciplinati da norme di settore. Inoltre, la dimensione degli ambiti o bacini territoriali



ottimali prevista dal comma 2 dell'articolo in esame, sebbene traduca una spinta all'aggregazione condivisibile in altri contesti territoriali, mal si adatta alle specificità di alcune Regioni, caratterizzate da un territorio in larga parte montano, ove peraltro, nel caso della Regione Valle d'Aosta, non vi sono province. Si chiede, pertanto, di limitare tale previsione ad un'indicazione di massima.

Si propongono le seguenti modifiche:

- il primo periodo del comma 2 è modificato come segue: "La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali non può essere inferiore, di norma, a quella del territorio provinciale."
- il secondo, terzo e quarto periodo sono abrogati.
- al comma 6 il secondo e terzo periodo sono abrogati.

#### Motivazione

La disposizione prevede una revisione da parte delle Regioni degli ambiti territoriali che hanno una dimensione inferiore al territorio provinciale, entro 6 mesi dall'entrata in vigore del provvedimento; in caso contrario è previsto l'esercizio del potere sostitutivo. Oltre a destabilizzare alcune situazioni consolidate non si comprende la necessità di tale specifica e se ne propone l'abrogazione ovvero in alternativa il ritorno al testo vigente.

#### **ART. 16 (Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente)**

L'attribuzione totale delle funzioni di regolazione e controllo del servizio di gestione dei rifiuti urbani all'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico priva completamente le Regioni delle proprie competenze residuali in materia di servizi pubblici locali, riconosciute anche dalla Corte Costituzionale. Inoltre, non è prevista per l'adozione da parte dell'Autorità dei vari provvedimenti alcuna consultazione delle Regione e degli Enti di governo dell'ambito.

Si osserva inoltre che lo schema di decreto legislativo in esame prevede all'articolo 38, comma 1, lettera m) l'abrogazione dell'articolo 206-bis del D.Lgs. 152/2006 in cui sono organicamente declinate le funzioni di vigilanza e controllo in materia di gestione dei rifiuti, attribuite attualmente al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ai sensi dell'articolo 29, comma 1, della Legge 28 dicembre 2015 n. 221 - Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali).

Si ritiene che l'attribuzione delle funzioni di regolazione e controllo di cui all'art. 16 dello schema di decreto legislativo all'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, in particolare nelle

materie ivi elencate, non consenta di preservare il pieno soddisfacimento degli interessi riconducibili alla tutela della salute pubblica e dell'ambiente ad oggi salvaguardati dalla disposizione oggetto di abrogazione, in quanto l'articolo 206 bis ha un ambito di applicazione più ampio di quello attribuito all'ARERA. Si cita ad esempio l'attività di vigilanza sulla gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, la definizione ed all'aggiornamento permanente di un quadro di riferimento sulla prevenzione e sulla gestione dei rifiuti ecc...

Con riferimento al comma 4, si ritiene che il decreto di cui all'art.195, comma 2, lett. e), del D.Lgs. n. 152/2006 debba essere adottato sentendo anche le Regioni.

Si propongono le seguenti modifiche:

- al comma 1, alla lettera b) dopo le parole "le regioni" sono inserite le seguenti: "l'ANCI,"
- al comma 4, a fine comma sono inserite le seguenti parole: " e la Conferenza Unificata".

Motivazioni

L'emendamento è volto ad integrare l'Anci fra i soggetti che l'Autorità di regolazione dei rifiuti deve sentire prima di definire i livelli di qualità dei servizi. Si prevede inoltre il passaggio in Conferenza Unificata per il decreto di cui all'articolo 195 comma 2 lettera e) del 152/2006.

**ART. 19 (Inconferibilità degli incarichi inerenti alla gestione del servizio)**

Le cause di inconferibilità si aggiungono a quelle previste dal decreto 39/2013. Occorre specificare se per incarichi amministrativi si intendono solo gli incarichi di presidente con deleghe e Amministratore Delegato, in analogia con Decreto 39/2013, o tutti gli incarichi (es. consigliere di amministrazione senza deleghe).

**ART. 20 (Divieti e inconferibilità nella composizione delle Commissioni di gara per l'affidamento della gestione del servizio)**

Si propongono le seguenti modifiche:

- al comma 1 si propone di sostituire la parola "appalti" con "contratti".
- al comma 6 dopo le parole "né dipendenti" aggiungere "aventi responsabilità gestionali in materia di controllo delle società partecipate".



### Motivazione

La proposta emendativa ha la finalità di restringere l'incompatibilità ai soli dipendenti aventi responsabilità gestionali in materia di società partecipate.

### **ART. 21 (Contratto di servizio)**

Al comma 1, la precisazione per cui il contratto di servizio è stipulato "contestualmente all'atto di affidamento" non è conforme all'articolo 11 del Codice dei contratti.

### **ART. 24 (Carta dei servizi)**

Al comma 2, lett. g), non è chiaro se con "prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio" si intenda che le attività di cui alle lett. b), c) e d) sono finanziate con risorse proprie dei gestori o se i costi vengono poi riconosciuti in quelli del servizio."

### **ART. 25 (Tariffe)**

Con il referendum di giugno 2011, gli esiti hanno imposto l'eliminazione dalla metodologia di definizione della tariffa della voce "remunerazione del capitale investito". Di conseguenza, la previsione di adeguatezza della remunerazione del capitale investito, contenuta nel comma 1, lettera d), non è riferibile alla tariffa del servizio idrico integrato.

Con riferimento al settore del servizio di gestione integrata dei rifiuti, dall'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto si evince la competenza dell'ente di governo alla determinazione delle tariffe all'utenza, per quanto di competenza (articoli 13, comma 3 e 25 dello schema).

Tale previsione, peraltro già contenuta nell'articolo 3 bis del d.l. 138/2011 (che il presente testo legislativo va ad abrogare), non è coerente con altra disciplina dell'ordinamento nazionale, la legge 149/2013 articoli 639 e seguenti (come modificati e integrati da successive norme), che istituisce l'imposta unica comunale, composta dall'imposta municipale propria (IMU), di natura patrimoniale, e da una componente riferita ai servizi, che a sua volta si articola nel tributo per i servizi indivisibili (TASI) e nella tassa sui rifiuti (TARI), destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore.

Il servizio di gestione integrata dei rifiuti è dunque finanziato da un vero e proprio tributo comunale e non da una tariffa costituente il corrispettivo per il servizio reso.

M 

Si rende, pertanto, necessario un chiarimento sulla possibilità di applicazione della norma tariffaria prevista dallo schema di decreto sui servizi pubblici locali anche al servizio integrato di gestione dei rifiuti come più volte richiesto al Legislatore statale.

Si auspica pertanto la revisione della norma nazionale in materia di tassa rifiuti nel senso dell'estensione del sistema tariffario anche al ciclo dei rifiuti.

#### **ART. 33 (Misure di premialità a favore di concorrenza e aggregazioni)**

Al comma 2, si ritiene improprio prevedere un regime prioritario per l'assegnazione di contributi ai soggetti selezionati tramite gara, dal momento che si è scelto di prevedere 3 opzioni possibili di sistemi di affidamento. La priorità, indipendentemente dal modello di affidamento, andrebbe più propriamente garantita in funzione di una attestata efficienza gestionale.

#### **EMENDAMENTI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE**

- **All'articolo 3** si aggiunge il seguente Comma 4 *"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 successive modificazioni"*

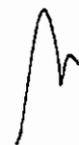
##### Motivazione

L'emendamento serve per rendere inequivocabile la non applicazione dei suddetti Articoli al TPL. Si riportano i titoli degli articoli 5, 7 commi 4 e 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 21, 25.

- **Al comma 2 dell'Art. 3** aggiungere il seguente periodo *"Per trasporto pubblico locale si intende anche il trasporto autometrofilo tranviario, lacuale e lagunare per trasporto per vie navigabili interne, secondo la classificazione indicata dal D.lgs. n. 422/1997, e servizi marittimi di interesse locale"*

##### Motivazione

Spiega che tutte le parti del decreto legislativo riferite al TPL abbiano efficacia per tutte le modalità di trasporto.



- Al comma 3 dell'Art. 7 sostituire la parola "impossibilità" con la parola "difficoltà".

Motivazione

Rendere coerente il processo di individuazione dei lotti con le modalità indicate già in altri punti del Decreto.

- Alla fine del comma 2 dell'Art. 14 aggiungere il seguente periodo: "Agli Enti di governo dei bacini ottimali possono essere conferite le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli enti pubblici associati. In tal caso gli Enti di governo assumono forma di società interamente possedute dagli Enti conferenti che possono affidare loro anche la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali. Al capitale di tali società non è ammessa la partecipazione, neanche parziale o indiretta, di soggetti privati".

Motivazione

L'emendamento riprende le previsioni di cui all'art. 9 Commi 3 e 7 confermando la possibilità, anche per il TPL, di costituire soggetti in forma di "Agenzia".

- Nel comma 4 dell'Art. 14 eliminare il testo "Nei casi disciplinati dall'Autorità, con riferimento a lotti comprendenti un'utenza maggiore di 350.000 abitanti e riguardanti il trasporto su gomma, l'aggiudicazione del servizio a conclusione delle procedure di scelta del contraente avviene in presenza di almeno due offerte valide. In caso di unica offerta l'aggiudicazione avviene solo per motivi di necessità e urgenza e comporta l'affidamento per una durata non superiore a tre anni."

Motivazione

La previsione normativa non è né coerente né ragionevole in relazione alla assoluta complessità della procedura amministrativa, anche secondo le disposizioni dello stesso schema di Decreto Legislativo che porta alla definizione della gara e rischia di creare le condizioni per mettere nel nulla la volontà e gli indirizzi espressi dalla stazione appaltante. A ciò si aggiunge l'irragionevolezza e disparità di trattamento con quanto previsto per l'affidamento dei servizi ferroviari.

- Nel comma 4 dell'Art. 14 aggiungere alla fine del testo il seguente periodo "Le Regioni hanno la facoltà di far salvi i bacini determinati anteriormente all'entrata in vigore della presente legge ai sensi dell'art.3 bis D.L. 138/2011 e coerenti con i criteri di cui al presente articolo."

*M*



### Motivazione

L'emendamento vuole non rendere vano e inefficace il complesso lavoro di riprogrammazione fatto nel 2013 a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 16-bis.

- Si propone che la previsione di cui al comma 1 art. 15 prevalga sulla disposizione prevista dal nuovo Codice degli appalti in relazione al ruolo dell'ANAC nella predisposizione degli schemi di bandi di gara e di contratti di servizio per il TPL.

### Nota

La predetta integrazione non è formulata sotto forma di emendamento ma vuole essere una richiesta al Governo di far proprio il principio suddetto e inserirlo in un dispositivo.

- Al comma 2, lettera b, dell'Art. 17, sostituire la parola "venti" con la parola "quindici".

### Motivazione

La proposta vuole rendere più ampia la base di aziende e/o associazioni di aziende, che possano partecipare a una gara per il TPL.

- Alla fine del comma 2, lettera a, dell'Art. 17, aggiungere le seguenti parole "*salva la possibilità di soluzioni diverse in caso di servizi per i quali sia prevista l'integrazione tariffaria tra diversi gestori.*"

### Motivazione

L'emendamento è mirato a consentire una maggior flessibilità per la forma di affidamento e per la modalità di organizzazione dell'ente di bacino, mantenendo e ampliando il campo di regolazione dell'ART.

- All'articolo 18 comma 1, dopo la parola "indirizzo" aggiungere la parola "organizzazione".

### Motivazione

La proposta vuole riportare all'interno dell'art. 18 una delle funzioni essenziali per la regolazione dei servizi pubblici locali ferroviari.

- Al comma 5 dell'Art. 22 aggiungere, dopo le parole "*non inferiore al dieci per cento del corrispettivo contrattuale*", le parole "*tenendo conto anche del materiale rotabile acquisito con fondi pubblici*".



Motivazione

La modifica vuole tenere conto anche del rinnovo del parco rotabile dovuto a contributi o interventi diretti regionali.

- **Espungere il comma 11 dell'Art. 22.**

Motivazione

La modifica serve a perché trattasi di norma interpretativa in un dlgs delega.

- **Al primo periodo del comma 9 dell'Art. 22 sostituire le parole "ove già" con le parole "fatti salvi i casi in cui".**

Motivazione

La proposta rappresenta un chiarimento.

- **Al primo periodo del comma 9 dell'Art. 22 aggiungere, dopo le parole "predetta data", le parole "solo in caso di aumenti superiori al tasso di inflazione programmata".**

Motivazione

La proposta rappresenta un chiarimento.

- **Al comma 10 dell'Art. 22 sostituire le parole "del bilancio dell'ente locale e finanziata dalla fiscalità locale" con le parole "finanzia pubblica".**

Motivazione

Maggiore chiarezza del testo e semplificazione dello stesso.

Roma, 12 maggio 2016





**Schema di decreto legislativo recante testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale. Prime osservazioni ed emendamenti.**

***1. Premessa***

L'obiettivo dello schema di decreto in oggetto è pienamente condiviso dall'Associazione, che da anni chiedeva la definizione di un impianto normativo in materia di servizi pubblici locali d'interesse economico generale, in grado di garantire reali poteri di regolazione e programmazione agli enti locali e assicurare ai cittadini servizi migliori a prezzi sempre più competitivi.

Nella lunga e tormentata storia della riforma della disciplina dei servizi pubblici locali, l'Associazione ha infatti sempre sostenuto la necessità di un quadro di regole omogenee e stabili, entro cui le politiche orientate alla crescita socio-economica dei territori potessero dare i migliori risultati e promuovere processi di apertura al mercato e aggregazioni industriali in un mercato realmente concorrenziale e liberalizzato del settore.

Dunque, l'ANCI esprime apprezzamento per l'obiettivo che il decreto, in attuazione dei criteri della delega contenuti nell'articolo 19 della legge 124/2015, pone al centro dell'intervento normativo, qual è quello dell'individuazione di una disciplina generale organica della materia, attraverso indicazione di principi generali per l'assunzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Si osserva tuttavia che alcune norme di dettaglio, in merito ad esempio alle procedure di individuazione delle attività di interesse generale e alla conseguente assunzione e gestione del servizio nonché alla scelta del modello gestorio dell'*in house providing*, presentano profili di criticità sostanziale e oggettive difficoltà applicative che necessitano di ulteriore riflessione e interventi correttivi riportati nel presente documento.

Infine, in merito alla introdotta disciplina del Trasporto pubblico locale, si apprezza lo sforzo del legislatore di individuare una regolazione del settore organica ed omogenea, tuttavia si osserva come tale scelta, all'interno del testo unico di disciplina dei servizi di interesse economico generale, possa rappresentare un eccesso di delega rispetto ai criteri di cui all'articolo 19 della legge n.



124/2015 e si sottolinea l'assenza nel testo del punto qualificante del cd ddl Del Rio in materia di trasporto pubblico locale e cioè la stabilizzazione del Fondo di cui all'articolo 16bis, comma 1 DL n. 35/2012, convertito in legge n. 135/2012. A tal proposito, l'Associazione ritiene sia indispensabile, ai fini del rinnovo parco autobus inquinanti nelle Città, l'attribuzione di misure di premialità a favore delle Regioni che destinano una quota del fondo loro spettante al trasporto pubblico su gomma e l'attribuzione di una parte del fondo TPL, direttamente alle Città Metropolitane.

Si esprime altresì apprezzamento per le norme in materia di contratto di servizio, trasparenza e tutela dei consumatori, mentre destano perplessità le disposizioni in merito alla tempistica della procedura di approvazione dei Piani urbani sulla mobilità sostenibile.

## **2. Breve sintesi del contenuto normativo**

Il decreto si compone di trentotto articoli, suddivisi in sette Titoli, attraverso i seguenti principali interventi:

- ✓ *precisazione dell'ambito di applicazione della disciplina, con esclusione delle normative speciali di settore (ma fatte salve le disposizioni in materia di modalità di affidamento dei servizi): servizio idrico integrato, servizio di gestione integrata dei rifiuti, trasporto pubblico locale, servizio di distribuzione dell'energia elettrica, servizio di distribuzione del gas naturale e gestione del servizio farmaceutico;*
- ✓ *indicazione dei principi generali per l'assunzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale;*
- ✓ *previsione di condizioni e limiti per l'assunzione del servizio pubblico, con indicazione delle concrete modalità di perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico ;*
- ✓ *revisione delle discipline settoriali ai fini del loro coordinamento con la disciplina generale in materia di modalità di affidamento dei servizi;*
- ✓ *introduzione di specifiche e tassative modalità di gestione del servizio: affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, affidamento a società mista, gestione diretta o in house e, limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante azienda speciale;*
- ✓ *riordino della disciplina in materia di proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali;*
- ✓ *riordino e razionalizzazione delle regole in materia di organizzazione dei servizi, anche mediante la definizione degli ambiti territoriali ottimali;*



- ✓ *introduzione di regole certe in tema di distinzione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione;*
- ✓ *completamento della disciplina in materia di trasporto pubblico locale;*
- ✓ *razionalizzazione delle funzioni affidate alle Autorità indipendenti, al fine di assicurare la trasparenza nella gestione e nell'erogazione dei servizi;*
- ✓ *definizione di strumenti di rilevazione degli obblighi di servizio pubblico imposti e degli standard di qualità, nel rispetto dei principi dettati dalla normativa nazionale in materia di trasparenza;*
- ✓ *definizione del regime delle sanzioni e degli interventi sostitutivi, in caso di violazione della disciplina generale.*

### **3. Prime osservazioni generali**

Come già accennato in premessa, l'intervento del legislatore punta all'introduzione della liberalizzazione nel mercato dei servizi pubblici locali di interesse economico generale o servizi di interesse generale di ambito locale, definiti come "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 i Comuni e le Città Metropolitane, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale".

Dalla suddetta definizione ne discende che, per l'individuazione e assunzione da parte di Comuni e Città Metropolitane di servizi pubblici locali di interesse economico generale, diversi da quelli già previsti dalla legge, è obbligatoria una preventiva verifica che "le attività non siano già fornite da imprese operanti secondo le normali regole di mercato in modo soddisfacente e a condizioni coerenti con il pubblico interesse, come definito dall'amministrazione in termini di prezzo, caratteristiche obiettive di qualità e sicurezza, continuità e accesso al servizio" ( articolo 5 comma 2). La verifica di cui sopra può avvenire anche mediante forme di consultazione pubblica del mercato che si conclude con un documento che attesti i risultati, in termini di partecipazione e di contenuto, e indichi le ragioni dell'accoglimento o del mancato accoglimento delle proposte. Gli esiti della verifica vanno illustrati nel provvedimento (non è precisato ma ovviamente trattasi di delibera del Consiglio Comunale/ Metropolitano) con il quale l'ente delibera l'assunzione del servizio e che deve essere pubblicato sul sito istituzionale e trasmesso all'Osservatorio per i servizi pubblici locali istituito presso il MISE.



Sul rispetto dei criteri e della procedura, il decreto prevede il possibile intervento dell'*Antitrust*, con i poteri di legge, senza null'altro aggiungere riguardo alle modalità procedurali di tale forma di controllo. Come detto in premessa, si esprimono perplessità sulla concreta attuazione di una procedura che rischia – senza un'adeguata attività formativa e una standardizzazione del processo di consultazione pubblica – di vanificare l'obiettivo condiviso di apertura nel mercato dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Ciò anche alla luce delle successive disposizioni che attengono invece alla valutazione e scelta delle modalità di perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico (art. 6) e cioè mediante: a) attribuzione di obblighi di servizio a tutti gli operatori nel mercato, b) vantaggi economici agli utenti per la fruizione del servizio; c) attribuzione di obblighi di servizio ad operatori economici individuati secondo le modalità previste dal decreto stesso. In quest'ultimo caso tali modalità sono: affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica; affidamento a società mista; gestione diretta mediante affidamento *in house* nei limiti fissati dal diritto dell'unione europea e dalle disposizioni in materia di contratti pubblici e del testo unico in materia di società partecipate e, limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante azienda speciale (articolo 7);

Si rileva l'estrema difficoltà operativa relativa alle modalità di affidamento *in house* del servizio o mediante azienda speciale (art. 7 comma 3). Infatti, tali modelli gestori sono possibili solo se l'ente dimostra che tale scelta non sia comparativamente più svantaggiosa rispetto ai costi standard del servizio definiti dalle Autorità indipendenti (articolo 15 comma 2) e ritorna - in modo diverso ma ugualmente complesso - la prova "diabolica" del fallimento del mercato, che deve essere esplicitato nelle "ragioni del mancato ricorso al mercato" ed anche nella mancata divisione in lotti. Inoltre, in caso di affidamento *in house*, per i servizi a rete, si prevede l'obbligo di redazione di un Piano Economico finanziario da far asseverare ad un istituto di credito o ente equipollente con l'aggiornamento triennale dell'assetto economico patrimoniale, del capitale proprio investito e dell'ammontare del debito. Infine, sempre in caso di ricorso ad una delle due succitate fattispecie (*in house* o azienda speciale) è previsto l'invio preventivo dello schema di deliberazione all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato per un parere (che non pare vincolante), da rendere entro e non oltre 30 gg. dal ricevimento. Non si esplicita il valore del silenzio dell'Autorità decorso il suddetto termine, ma si presume trattasi di una fattispecie di silenzio assenso che andrebbe specificata.

Ora, appare evidente dalla descrizione stessa che la procedura rappresenta una disciplina di sfavore nei confronti di un modello di gestione del servizio pubblico di interesse economico generale che lo stesso legislatore invece ritiene pienamente legittimo se rispettoso dei principi dettati



dall'ordinamento comunitario e del codice dei contratti. Anche la **durata degli affidamenti in house** (art. 8) è diversa e risulta, per servizi differenti da quelli a rete, **limitata a 5 anni**.

Questo è un aspetto decisamente critico del provvedimento su cui l'Associazione chiede un ripensamento anche alla luce del fatto che lo schema di decreto sulle partecipate prevede l'acquisizione del parere preventivo alla Corte dei Conti sullo schema di delibera per la costituzione di una società o l'acquisto di partecipazioni; tale procedura, per l'affidamento *in house*, si aggiunge quindi a quella succitata della costituzione della società stessa.

Importanti novità riguardano **gli ambiti territoriali ottimali in ordine ai servizi a rete** (art. 13), tra cui risulta anche il servizio di igiene urbana risolvendo così un dubbio esistente nella prassi e nella giurisprudenza, sui quali il Governo è intervenuto più volte negli ultimi due anni. In particolare, è stabilito che le Regioni definiscono ambiti o bacini, e gli enti di governo degli stessi, **aventi dimensione non inferiore al territorio provinciale – non più derogabile – “anche al fine di agevolare i processi di aggregazione fra i gestori”**, prevedendo l'adeguamento a tale perimetro dimensionale per eventuali situazioni difformi, entro 6 mesi dalla pubblicazione del decreto in oggetto.

Riprendendo il principio affermato già con la legge 133/2014, la nuova norma dispone che laddove i **succitati ambiti/bacini coincidano con le città metropolitane o con l'area vasta questi ultimi facciano da enti di governo degli stessi**.

Dalla disciplina generale sugli ambiti, come su descritta, sono **esclusi la distribuzione del gas e dell'energia elettrica ed il TPL** (servizio quest'ultimo per cui lo stesso testo del decreto contiene specifiche disposizioni, trattate nel seguito del documento).

Viene riaffermata l'adesione obbligatoria degli enti locali agli ambiti (60 gg. da costituzione o designazione), con la procedura del potere sostitutivo del Presidente della Regione previo diffida. Si ricorda la posizione da sempre espressa dall'Associazione sui processi aggregativi e cioè che debbano essere su base volontaria e partire dal basso, tenendo conto delle esigenze e partendo da considerazioni di carattere meramente industriale.

Importante novità riguarda poi la **prevista costituzione dell'Autorità di regolazione dei rifiuti urbani e assimilati** (art. 16), che però prevede l'affidamento di tale compito all'attuale Autorità Energia Elettrica, il Gas e Sistema Idrico che muterà nome in “Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA).

Su competenze e funzioni dell'Autorità anche in materia di rifiuti andrà posta particolare attenzione in fase di attuativa, dati i poteri sanzionatori della stessa e l'impatto che potrebbe avere sulla governance di un servizio in cui i Sindaci hanno pesanti responsabilità.



Riconfermate le norme sulle misure di premialità per le aggregazioni societarie (art. 33), prioritariamente da assegnare ai gestori selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica o di cui l'Autorità di regolazione o l'ente di governo dell'Ambito nei settori in cui l'Autorità non sia istituita, attesti l'efficienza gestionale e la qualità del servizio.

#### **4. Prime osservazioni su TPL e ferroviario regionale**

Il decreto sui Servizi Pubblici Locali di Interesse Economico Generale, che ha l'intento dichiarato di costituire la disciplina generale nelle richiamata materia, contiene importanti disposizioni specifiche inerenti il TPL e ferroviario regionale, di notevole impatto per il sistema.

In relazione a tali norme - che assorbono gli interventi prima previsti con uno specifico ddl in materia - vanno richiamate le considerazioni già fatte in premessa e cioè lo stralcio delle norme in materia di stabilizzazione del fondo che è invece il tema più importante per un rilancio del settore. Va rilevato altresì che sono istituiti specifici bacini di mobilità (in luogo degli ambiti o bacini territoriali), definiti dalle Regioni, sentite le città metropolitane ed i capoluoghi di provincia, basati su elementi trasportistici (art. 14 comma 3) e che comunque comprendono un'utenza minima di 350.000 abitanti ovvero inferiore se coincidenti con il territorio di enti di area vasta o città metropolitane. Ai fini dello svolgimento delle procedure di scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale, gli enti affidanti, articolano i bacini di mobilità in più lotti, oggetto di procedura di gara e contratti di servizio ( articolo 14 comma 4), salvo eccezioni motivate disciplinate con delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

Va chiarito chi sia l'ente di governo dei bacini di mobilità.

Importanti e positive le norme per l'innovazione nel TPL (art. 22) che prevedono, per i contratti successivi al 31.12.17, il blocco della circolazione per i veicoli a motore euro 0 ed euro 1. Di elevato impatto la previsione dell'utilizzo dei costi standard di cui all'art. 1 c. 84 legge 147/2013 come elemento per le compensazioni economiche rispetto all'importo a base d'asta dell'affidamento.

Modificati anche i criteri di riparto del fondo nazionale per il concorso dello Stato al finanziamento del TPL e ferroviario regionale (art. 23): a decorrere dall'anno successivo a quello dell'entrata in vigore del decreto in oggetto, si avrà una quota di ripartizione del 10% per il primo anno - con incremento annuo del 5% e limite complessivo del 20% - legata al decreto costi standard ed una quota ripartita su base storica e poi sostituita dai livelli adeguati di servizio. Non si comprende, se non legandolo alla visione di sfavore delle società in house, la penalizzazione di cui all'articolo 23 comma 1 lettera d) che prevede la riduzione del fondo da trasferire alle regioni



qualora i servizi di trasporto pubblico regionale o locale non risultino affidati con procedura ad evidenza pubblica.

Positivo, nelle more del decreto di adozione del nuovo riparto, l'anticipo dell'80% del fondo con erogazione delle risorse anche alle città metropolitane, su base mensile.

**Si ribadisce la richiesta dell'Associazione di assegnazione diretta di una quota del Fondo alle Città Metropolitane di cui alla legge 56/2014.**

Rispetto alle previste linee guida per la **definizione dei PUMS (Piani urbani di mobilità sostenibile)** in Città Metropolitane, enti di area vasta, comuni o loro associazioni, con più di 100.000 abitanti (art. 35), si sottolinea la necessità di correggerne la durata, lasciando anche la possibilità per gli enti già pronti, di poter prevedere un Piano sovracomunale adottato nelle forme associative previste dal TUEL e dalle Legge 56/2014.



## Prime proposte emendative

### Articolo 2 (Definizioni)

Alla lettera c) a fine periodo inserire” ovvero nel fornire il servizio a fronte di un prezzo”

In alternativa, le parole da “ove il corrispettivo” fino a fine periodo” sono soppresse.

### Motivazione

*L'emendamento rende coerente il richiamo all'appalto con la conseguente definizione operativa.*



**Articolo 5**  
**(Assunzione del servizio)**

Al comma 3, il secondo e terzo periodo sono abrogati.

In alternativa sostituire il secondo e terzo periodo del comma 3 con il seguente:

“ Le modalità della consultazione pubblica sono stabilite con apposito dpcm, previo parere della Conferenza Unificata, da emanarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto”.

**Motivazione**

*L'emendamento risponde all'esigenza di semplificare la procedura di individuazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, dato per assunto che ciò costituisca funzione fondamentale dei Comuni in ossequio all'introduzione del principio della concorrenza "nel mercato".*



**Articolo 7**  
**(Modalità di gestione del servizio)**

- Il comma 3 è abrogato
- Al comma 4 le parole: "di cui al comma 3", sono sostituite con le parole "di cui al comma 2".
- Al comma 4 l'ultimo periodo è abrogato.
- Il comma 5 è così riformulato:  
" L'Autorità garante della concorrenza e del mercato può procedere a verifiche sul rispetto del presente articolo da parte delle pubbliche amministrazioni, in base alle funzioni e poteri di cui all'articolo 21bis della legge n. 287 del 1990"

**In subordine:**

Dopo il comma 6, è inserito il seguente comma: "7. Per la costituzione delle società di cui all'articolo 9 comma 5, lettera c) non si applicano i commi 3, 4 e 5."

**Motivazione**

*Gli emendamenti hanno la finalità di evitare la sproporzionata penalizzazione dell'affidamento in house di un servizio di interesse economico generale contenuta nelle disposizioni che, introducendo una specifica e complessa procedura relativa alla prova del fallimento del mercato, di fatto ripristinano le norme di cui all'articolo 4 del dl 138/2011, decadute a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 198/2012.*

*In subordine, si propone comunque di escludere le società in house costituite per la gestione delle reti degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali dall'ambito soggettivo di applicazione delle procedure di cui all'articolo 7.*



**Articolo 8**  
**(Durata dell'affidamento)**

Il comma 3 è abrogato

In alternativa sostituire le parole "5 anni" con "10 anni".

**Motivazione**

*L'emendamento è necessario in quanto la norma contiene una ulteriore penalizzazione per l'affidamento in house dei servizi "non a rete", limitato a 5 anni. E' evidente che la disposizione risulta fortemente limitativa per tale modello gestorio, se ne propone pertanto l'abrogazione. In alternativa si propone raddoppiarne la durata.*



## Articolo 11

**(Regime di subentro in caso di scadenza dell'affidamento o cessazione anticipata)**

Al comma 3, dopo le parole "discipline di settore" sono inserite le seguenti: "e le disposizioni emanate dalle Autorità di regolazione settoriali"

## Motivazione

*L'emendamento è opportuno per chiarire la salvaguardia della disposizioni in materia di subentro o cessazione anticipata previste o in previsione di emanazione da parte dalle Autorità di settore.*



### Articolo 13

#### (Organizzazione dei servizi a rete – Ambiti territoriali Ottimali)

- E' infine inserito il seguente comma 7:

"All'articolo 151 del decreto legislativo 152/2006 smi, al comma 5 sono apportate le seguenti modifiche:

Al secondo periodo, le parole "nei primi cinque anni" sono sostituiti dalle seguenti: "nel primo anno", conseguentemente la parola "quinquennio" è soppressa

- dopo il comma 5 è inserito il seguente comma: " Il comma 5 non si applica alle società titolari di affidamento diretto in house"

#### Motivazione

L'emendamento ha la finalità di ridurre i costi delle polizze fideiussorie per le società in house che gestiscono il servizio idrico integrato.



#### Articolo 14

##### (Bacini e livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale)

All'inizio del comma 1, dopo le parole "di mobilità" sono inserite le seguenti: *"ed i relativi enti di governo degli stassi"*

Il comma 2 è abrogato.

Al comma 4 il secondo e terzo periodo sono abrogati.

Dopo il comma 4 è inserito il seguente comma: *"5. Nelle more della costituzione degli enti di governo degli ambiti o bacini di mobilità di cui al comma 1, gli enti locali possono comunque procedere all'affidamento mediante gara del servizio di trasporto pubblico locale, se lo stesso è svolto in c.d. "proroga tecnica". L'affidamento di cui al periodo precedente può avere una durata massima di 7 anni. Alla scadenza di cui al periodo precedente nella gestione del servizio subentra il gestore del bacino di mobilità ovvero del relativo lotto."*

#### Motivazioni

*L'emendamento è volto a semplificare la gestione e l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale per bacini di mobilità, eliminando la soglia minima dimensionale di 350 mila abitanti. La proposta introduce anche un periodo transitorio entro il quale è comunque possibile affidare il servizio da parte dei singoli enti locali, risolvendo così alcune situazioni critiche legate alle proroghe necessarie all'espletamento delle nuove gare.*



**Articolo 16**  
**(Autorità di regolazione dei rifiuti urbani e assimilati)**

Al comma 1, alla lettera b) dopo le parole "le regioni" sono inserite le seguenti: "l'ANCI,"

Al comma 4, a fine comma sono inserite le seguenti parole: " e la Conferenza Unificata".

**Motivazioni**

*L'emendamento è volto ad integrare l'Anci fra i soggetti che l'Autorità di regolazione dei rifiuti deve sentire prima di definire i livelli di qualità dei servizi. Si prevede inoltre il passaggio in Conferenza Unificata per il decreto di cui all'articolo 195 comma 2 lettera e) del 152/206.*



## Articolo 17

(Modifica delle competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti)

Il comma 1 è abrogato.

### Motivazione

*La norma introduce nuove competenze per l'Autorità di regolazione dei trasporti, ma non risulta coerente con la divisione in lotti dei bacini di mobilità, su cui chiama tale soggetto ad esprimersi ritenendole eccezioni.*

A handwritten signature in black ink is written over a circular stamp. The stamp contains some illegible text, possibly a date or official mark.

## Articolo 20

**(Divieti e inconferibilità nella composizione delle Commissioni di gara per l'affidamento della gestione del servizio)**

Al comma 6 dopo le parole "né dipendenti" aggiungere "aventi responsabilità gestionali in materia di controllo delle società partecipate".

### Motivazione

*La proposta emendativa ha la finalità di restringere l'incompatibilità ai soli dipendenti aventi responsabilità gestionali in materia di società partecipate.*



### Articolo 21

Al comma 1 le parole "stipulato contestualmente all'atto di affidamento" sono soppresse.

### Motivazione

*L'emendamento è finalizzato a rendere coerente la disciplina vigente in materia di stipula dei contratti con quella prevista nel decreto per gli affidamenti.*

A handwritten signature in black ink is written over a circular stamp. The stamp contains some illegible text, possibly a date or official mark.

### Articolo 23

#### (Modifica dei criteri di riparto del Fondo per il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale)

- Al comma 1 le parole "Dall'anno successivo all'entrata in vigore del presente decreto", sono sostituite con le seguenti: "A decorrere dal 1° gennaio 2018".
- Al comma 1 la lettera d) è abrogata.

In alternativa al comma 1, lettera d) sostituire le parole "31 dicembre 2015" con le seguenti "31 dicembre 2017" e "quindici per cento" con "cinque per cento".

- Dopo il comma 1, è inserito il seguente: "*1 bis. A decorrere dall'anno di cui al comma 1, una quota del fondo di cui al medesimo comma 1, ai sensi di quanto ivi previsto è assegnata, alle Città Metropolitane di cui alla Legge 56/2014, con criteri che tengano conto anche della quota di domanda di mobilità riferita ai non residenti e non domiciliati (city users) e dell'offerta di servizi di Trasporto Pubblico Locale su impianti fissi. Fermo restando la quota complessiva di riparto ai sensi del comma 1, la quota assegnata alle Città Metropolitane è riportata nei decreti di riparto del fondo di cui al medesimo comma 1 nonché transitoriamente nel decreto di cui al comma 2.*"

### Motivazione

*La norma interviene rispetto alla ripartizione del fondo per il concorso dello stato al trasporto pubblico locale con nuovi criteri di riparto prevedendone l'applicazione con decorrenza dall'anno successivo all'emanazione del decreto. Si propone invece che l'entrata in vigore di tali elementi decorra dal 1 gennaio 2018 nonché l'eliminazione della penalità per gli affidamenti in house, comunque possibile ai sensi dell'articolo 7 del decreto (ovvero in alternativa una drastica riduzione con entrata in vigore al 1 gennaio 2018).*

*L'emendamento inoltre prevede l'attribuzione diretta di una quota delle risorse del fondo alle Città Metropolitane secondo alcuni specifici criteri, al fine di avere certezza delle risorse.*



### Articolo 23

#### (Modifica dei criteri di riparto del Fondo per il concorso dello Stato al trasporto pubblico locale)

Al comma 1, lettera a) sostituire le parole "il 2015" con le seguenti: "la media degli anni 2012-2015"

#### Motivazione

*La norma apporta significative modifiche ai meccanismi di riparto del Fondo nazionale trasporti. L'emendamento è volto ad evitare possibili effetti distorsivi per realtà ad altro flusso di domanda anche a fronte di alcuni eventi verificatesi nel 2015 usato come riferimento. Si potrebbe utilizzare quale anno base la media dei quattro anni precedenti, soluzione questa molto diffusa in materia di finanza pubblica.*



## Articolo 35

### (Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale per la pianificazione e finanziamento della mobilità urbana sostenibile)

al comma 3 sostituire le parole: da "L'aggiornamento del piano deve avvenire con cadenza almeno quinquennale; l'aggiornamento del piano è inoltre obbligatorio nei dodici mesi antecedenti procedure di gara per l'affidamento di servizi di trasporto pubblico locale"

con le parole: *"Il piano ha validità decennale, e può essere periodicamente aggiornato; l'aggiornamento del piano, almeno per la sezione relativa al trasporto pubblico, è comunque obbligatorio nei 12 mesi antecedenti procedure di gara per l'affidamento di servizi di trasporto pubblico locale"*

### Motivazione

*L'emendamento è necessario in quanto occorrono anni per arrivare all'approvazione di un PUMS, non è pensabile che ogni soli 5 anni vada rifatto e/o aggiornato perché non è realistico approvarlo in 2 anni e attuarlo in soli 3 anni. Peraltro, la scadenza stretta è anche in contraddizione con la natura strategica dello strumento che si muove invece sul medio-lungo periodo.*



## Articolo 35

**(Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale per la pianificazione e finanziamento della mobilità urbana sostenibile)**

al comma 4 sostituire le parole: "... avranno per oggetto esclusivamente interventi previsti nei piani urbani di mobilità sostenibile", con le seguenti parole: "*... avranno per oggetto esclusivamente interventi previsti o comunque coerenti con i contenuti dei piani urbani di mobilità sostenibile*"

### Motivazione

*La formulazione attuale della norma ha l'effetto un po' estremo, di impedire che una pista ciclabile non inserita nel PUMS ma egualmente importante e strategica, possa poi ottenere finanziamenti dallo Stato. La riformulazione salvaguarda il principio, ma lo rende più sostenibile e applicabile.*



ALL. C

CONSEGNATO NELLA SEDUTA  
DEL 12-05-2016



**OSSERVAZIONI ED EMENDAMENTI**

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE TESTO UNICO SUI  
SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE**

*Conferenza unificata  
Roma, 12 maggio 2016*

2

## OSSERVAZIONI

### *Premessa*

Lo schema di decreto recante il Testo Unico sui servizi di pubblici locali di interesse economico generale introduce un unico *corpus* normativo che disciplina in modo trasversale la materia degli affidamenti di questi servizi superando le norme esistenti e rinviando per il resto alle discipline di settore.

Gli obiettivi generali dello schema di decreto sono pienamente condivisi dall'UPI, che da anni ha richiesto un quadro di regole omogenee e stabili in materia di servizi pubblici locali d'interesse economico generale, per favorire le politiche orientate alla crescita socio-economica dei territori e promuovere processi di apertura al mercato e aggregazioni industriali in grado e assicurare ai cittadini servizi migliori a prezzi sempre più competitivi.

Lo schema di decreto completa la disciplina di regolazione dei servizi pubblici locale a rete attraverso la previsione di un'Autorità di regolazione indipendente in questi settori che rappresenta il viatico per lo sviluppo di una vera politica industriale. Non a caso anche il settore dei rifiuti urbani è ricondotto sotto la vigilanza dell'attuale Autorità per l'energia, il gas e l'acqua che prenderà il nome di "Autorità per energia, reti e ambiente" (ARERA), che dovrà raccordarsi in futuro con le autonomie locali.

Si esprime infine apprezzamento per le norme in materia di contratto di servizio, trasparenza e tutela dei consumatori.

### *I contenuti*

Il decreto si compone di trentotto articoli, suddivisi in sette Titoli, con le seguenti principali previsioni:

- precisazione dell'ambito di applicazione della disciplina, con esclusione delle normative speciali di settore (ma fatte salve le disposizioni in materia di modalità di affidamento dei servizi): servizio idrico integrato, servizio di gestione integrata dei rifiuti, trasporto pubblico locale, servizio di distribuzione dell'energia elettrica, servizio di distribuzione del gas naturale e gestione del servizio farmaceutico;
- indicazione dei principi generali per l'assunzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale;
- previsione di condizioni e limiti per l'assunzione del servizio pubblico, con indicazione delle concrete modalità di perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico;
- revisione delle discipline settoriali ai fini del loro coordinamento con la disciplina generale in materia di modalità di affidamento dei servizi;



- introduzione di specifiche e tassative modalità di gestione del servizio: affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, affidamento a società mista, gestione diretta o in house e, limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante azienda speciale;
- riordino della disciplina in materia di proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali;
- riordino e razionalizzazione delle regole in materia di organizzazione dei servizi, anche mediante la definizione degli ambiti territoriali ottimali, che sono di norma ricondotti alla dimensione di area vasta;
- introduzione di regole certe in tema di distinzione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione;
- completamento della disciplina in materia di trasporto pubblico locale;
- razionalizzazione delle funzioni affidate alle Autorità indipendenti, al fine di assicurare la trasparenza nella gestione e nell'erogazione dei servizi;
- definizione di strumenti di rilevazione degli obblighi di servizio pubblico imposti e degli standard di qualità, nel rispetto dei principi dettati dalla normativa nazionale in materia di trasparenza;
- definizione del regime delle sanzioni e degli interventi sostitutivi, in caso di violazione della disciplina generale.

### ***Il nodo degli enti di area vasta***

Lo schema di decreto individua una disciplina generale organica della materia, attraverso indicazione di principi generali per l'assunzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Nell'articolato del decreto alcune volte sono previste le Province, altre volte no. In altri sono indicati come enti di area vasta. Sarebbe opportuno definire meglio nelle diverse disposizioni dell'articolato il ruolo degli Enti di area vasta che (in base alla legge 56/14 e anche a seguito della riforma costituzionale in base a quanto previsto dall'articolo 40, comma 4) potranno avere un ruolo sull'organizzazione dei servizi pubblici locali proprio in quanto enti di secondo grado governati dai sindaci del territorio attraverso l'Assemblea dei Sindaci.

Occorre osservare che, all'articolo 5, l'individuazione dei servizi di interesse economico generale costituisce funzione fondamentale solo per i Comuni e per le Città metropolitane e non per le Province – enti di area vasta.

Tale previsione oltre a non essere in linea con quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 56/14, rischia di far vanificare la razionalizzazione nella gestione dei servizi pubblici locali in ambiti territoriali sufficientemente ampi che il provvedimento prefigura.



### ***Gli ambiti ottimali***

Importanti novità riguardano gli ambiti territoriali ottimali in ordine ai servizi a rete (articolo 13), tra cui risulta anche il servizio di igiene urbana risolvendo così un dubbio esistente nella prassi e nella giurisprudenza, sui quali il Governo è intervenuto più volte negli ultimi due anni.

**Le Regioni devono definire ambiti o bacini, e gli enti di governo degli stessi, aventi dimensione non inferiore al territorio provinciale – non più derogabile - “anche al fine di agevolare i processi di aggregazione fra i gestori”, prevedendo l’adeguamento a tale perimetro dimensionale per eventuali situazioni difformi, entro 6 mesi dalla pubblicazione del decreto in oggetto.**

In caso di inerzia delle Regioni è previsto un intervento sostitutivo del Governo, ma non sono previste sanzioni, anche di natura economica, che potrebbero incentivare le Regioni a procedere ad un riordino delle discipline di settore.

Riprendendo il principio affermato già con la legge 133/2014, la nuova norma dispone che laddove i succitati ambiti/bacini coincidano con le città metropolitane o con l’area vasta questi ultimi facciano da enti di governo degli stessi. **Sarebbe auspicabile, altresì, disporre che, nel caso in cui gli ambiti siano di dimensione più ampia, il governo dell’ambito dovrebbe essere comunque ricondotto agli enti di area vasta in forma associata.**

Viene riaffermata l’adesione obbligatoria degli enti locali agli ambiti in 60 giorni dalla costituzione o designazione, con la previsione di un potere sostitutivo del Presidente della Regione in caso di inerzia dei Comuni, previa diffida.

Dalla disciplina generale sugli ambiti, come descritta, sono esclusi i settori della distribuzione del gas e dell’energia elettrica.

### ***Le norme specifiche per il trasporto locale***

Per il settore del Trasporto Pubblico Locale, il decreto contiene specifiche disposizioni, che prevedono bacini di mobilità (in luogo degli ambiti o bacini territoriali) definiti dalle Regioni, sentite le città metropolitane ed i capoluoghi di provincia, basati su elementi trasportistici e che comunque comprendono un’utenza minima di 350.000 abitanti ovvero inferiore se coincidenti con il territorio di enti di area vasta o città metropolitane.

**In questo caso, occorre chiarire quale sia l’ente di governo dei bacini di mobilità, anche in coerenza con quanto previsto dalla legge 56/14.**

Il decreto inoltre reca importanti ulteriori disposizioni specifiche settoriali sul TPL e sul trasporto ferroviario regionale, di notevole impatto per il sistema, sulle quali il Governo e il Parlamento dovranno verificare l’opportunità di mantenerle nel testo definitivo del decreto.



## EMENDAMENTI

All'articolo 1, comma 2, sostituire le parole "province e città metropolitane" con le parole "città metropolitane e province, di seguito denominate enti di area vasta,".

All'articolo 2, comma 1, lettera a), sostituire le parole "e le città metropolitane" con le parole " , le città metropolitane e gli enti di area vasta".

All'articolo 5, comma 1, sostituire le parole "e delle città metropolitane" con le parole " , delle città metropolitane e degli enti di area vasta".

All'articolo 5, comma 2, aggiungere il seguente periodo: "Negli enti di area vasta l'individuazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale è effettuata dall'Assemblea dei sindaci"

All'articolo 12, comma 1, sostituire le parole "e dalle città metropolitane" con le parole " , dalle città metropolitane e dagli enti di area vasta".

All'articolo 12, comma 2, sostituire le parole "e le città metropolitane" con le parole " , le città metropolitane e gli enti di area vasta".

All'articolo 14, comma 1, sostituire le parole "le province" con le parole "gli enti di area vasta".

All'articolo 32, ai commi 2 e 4, sostituire le parole "le province" con le parole "gli enti di area vasta".

### MOTIVAZIONE

*L'articolo 1, comma 2, dello schema di decreto in esame prevede che "le disposizioni del presente decreto sono applicate avendo riguardo alla tutela e promozione della concorrenza, dell'ambiente e dei livelli essenziali delle prestazioni legate ai servizi pubblici locali, di comuni, province e città metropolitane.*

*Tuttavia negli articoli seguenti le "province" non compaiono, in altri sono indicati come enti di area vasta. Sarebbe opportuno definire meglio il ruolo delle Province che, in base alla legge 56/14, anche a seguito della riforma costituzionale, in base a quanto previsto dall'articolo 40, comma 4, potranno svolgere le funzioni che lo Stato riconosce ad esse quali enti di area vasta di derivazione comunale.*

*Gli emendamenti proposti mirano rendere coerente il testo rispetto all'obiettivo di valorizzare il ruolo delle nuove Province come enti di area vasta di secondo grado governate dai sindaci del territorio attraverso l'Assemblea dei sindaci.*



**Articolo 7**  
**(Modalità di gestione del servizio)**

Dopo il comma 6, è inserito il seguente comma: **"7. Per le società di cui all'articolo 9, comma 5, lettera c) non si applicano i commi 3, 4 e 5."**

**MOTIVAZIONE**

*L'emendamento è necessario al fine di semplificare e rendere possibile la costituzione di società di gestione di reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali, in coerenza con lo spirito della norma che le prevede espressamente.*

**Articolo 13**  
**(Organizzazione dei servizi a rete - Ambiti territoriali Ottimali)**

Al comma 4, aggiungere alla fine il seguente periodo **"Nel caso in cui il perimetro dell'ambito o bacino territoriale ottimale coincida con il territorio di più enti di area vasta, le funzioni dell'ente di governo sono svolte tra gli enti di area vasta interessati in forma associata."**

**MOTIVAZIONE**

*L'articolo riprende il principio affermato già con la legge 133/14 e dispone che, laddove i succitati ambiti/bacini coincidano con le città metropolitane o con l'area vasta, questi ultimi facciano da enti di governo degli stessi. L'emendamento proposto dispone altresì che, nel caso in cui gli ambiti siano di dimensione più ampia, il governo dell'ambito dovrebbe essere comunque ricondotto agli enti di area vasta in forma associata.*

**Articolo 14**  
**(Bacini e livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale)**

Al comma 2, aggiungere il seguente periodo **"Le funzioni di ente di governo dei bacini di mobilità sono svolte dalle città metropolitane e dagli enti di area vasta in forma singola o associata"**.

**MOTIVAZIONE**

*L'emendamento proposto chiarisce che, anche nel caso dei servizi di trasporto pubblico locale, l'ente di governo del bacino di mobilità è la città metropolitana o l'ente di area vasta in forma singola o associata.*



**Articolo 16**  
**(Autorità di regolazione dei rifiuti urbani e assimilati)**

Al comma 1, alla lettera b) dopo le parole "le regioni" sono inserite le seguenti: "l'ANCI e l'UPI,"

Al comma 4, a fine comma sono inserite le seguenti parole: "e la Conferenza unificata"

**MOTIVAZIONE**

*L'emendamento è volto ad integrare le autonomie locali fra i soggetti già previsti (regioni, gestori ed associazioni dei consumatori) che l'Autorità di regolazione dei rifiuti deve sentire prima di definire i livelli di qualità dei servizi e prevedere il parere della Conferenza unificata sul decreto inerente i criteri di assimilazione dei rifiuti.*

**Articolo 20**  
**(Divieti e Inconferibilità nella composizione delle Commissioni di gara per l'affidamento della gestione del servizio)**

Al comma 6, dopo le parole "né dipendenti" aggiungere "aventi responsabilità gestionali in materia di controllo delle società partecipate".

**MOTIVAZIONE**

*La proposta emendativa ha la finalità di restringere l'incompatibilità ai soli dipendenti aventi responsabilità gestionali in materia di società partecipate.*



### **Articolo 23**

#### **(Modifica dei criteri di riparto del Fondo per il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale)**

Al comma 1, le parole "Dall'anno successivo all'entrata in vigore del presente decreto", sono sostituite con le seguenti: "A decorrere dal 1° gennaio 2018".

Dopo il comma 1, è inserito il seguente: "1 bis. A decorrere 1° gennaio 2018, una quota del fondo di cui al medesimo comma 1, ai sensi di quanto ivi previsto è assegnata, alle Città Metropolitane di cui alla Legge 56/2014, con criteri che tengano conto anche della quota di domanda di mobilità riferita ai non residenti e non domiciliati (city users) e dell'offerta di servizi di Trasporto Pubblico Locale su impianti fissi. Fermo restando la quota complessiva di riparto ai sensi del comma 1, la quota assegnata alle Città Metropolitane è riportata nei decreti di riparto del fondo di cui al medesimo comma 1 nonché transitoriamente nel decreto di cui al comma 2."

#### **MOTIVAZIONE**

*La norma interviene rispetto alla ripartizione del fondo per il concorso dello stato al trasporto pubblico locale con nuovi criteri di riparto prevedendone l'applicazione con decorrenza dall'anno successivo all'emanazione del decreto. Si propone invece che l'entrata in vigore di tali elementi decorra dal 1° gennaio 2018.*

*L'emendamento inoltre prevede l'attribuzione diretta di una quota delle risorse del fondo alle Città Metropolitane secondo alcuni specifici criteri, al fine di avere certezza delle risorse.*

### **Articolo 23**

#### **(Modifica dei criteri di riparto del Fondo per il concorso dello Stato al trasporto pubblico locale)**

Al comma 1, lettera a) sostituire le parole "il 2015" con le seguenti: "la media degli anni 2012-2015"

#### **MOTIVAZIONE**

*La norma apporta significative modifiche ai meccanismi di riparto del Fondo nazionale trasporti. L'emendamento è volto ad evitare possibili effetti distorsivi per realtà ad altro flusso di domanda anche a fronte di alcuni eventi verificatesi nel 2015 usato come riferimento. Si potrebbe utilizzare quale anno base la media dei quattro anni precedenti, soluzione questa molto diffusa in materia di finanza pubblica.*

### **Articolo 26**



**(Lotta all'evasione tariffaria nel settore del trasporto pubblico locale)**

Alla fine del comma 5, le parole "anche con eventuale trasmissione alle competenti forze dell'ordine." sono soppresse.

**MOTIVAZIONE**

*La norma necessita di un approfondimento rispetto alla eventuale trasmissione alle forze dell'ordine in quanto ciò potrebbe risultare eccessivo rispetto ad alcune casistiche. Tali elementi andrebbero approfonditi.*

**Articolo 29  
(Vigilanza sulla gestione)**

**Il comma 2 è abrogato.**

**MOTIVAZIONE**

*L'emendamento elimina la ridondanza del riferimento al programma dei controlli che è previsto al successivo articolo 30 nella sua specifica declinazione.*

**Articolo 35  
(Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale per la pianificazione e finanziamento della mobilità urbana sostenibile)**

Al comma 4, sostituire le parole: "... avranno per oggetto esclusivamente interventi previsti nei piani urbani di mobilità sostenibile", con le seguenti parole: "... avranno per oggetto **esclusivamente interventi previsti o comunque coerenti con i contenuti dei piani urbani di mobilità sostenibile**"

**MOTIVAZIONE**

*La formulazione attuale della norma ha l'effetto un po' estremo, di impedire che una pista ciclabile non inserita nel PUMS ma egualmente importante e strategica, possa poi ottenere finanziamenti dallo Stato. La riformulazione salvaguarda il principio ma lo rende più sostenibile e applicabile.*



**Articolo 36**  
**(Disposizioni transitorie)**

All'art. 36 aggiungere alla fine il seguente comma: "2. Le gestioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto, affidate in conformità alla normativa pro tempore vigente in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale proseguono fino alla naturale scadenza stabilita nella convenzione di affidamento o negli altri atti che regolano il rapporto di servizio pubblico."

**MOTIVAZIONE**

*L'emendamento si ritiene necessario per dettare una disciplina transitoria degli affidamenti in corso, stabilendo - in coerenza con il principio di certezza del diritto e del legittimo affidamento - che le gestioni in essere, che siano state affidate in conformità alla normativa pro tempore vigente, proseguono sino a naturale scadenza. Ciò in linea anche con quanto previsto per il servizio idrico integrato all'art. 172 del D.Lgs. 152/06.*





**Consiglio di Stato**  
**Segretariato Generale**

N. *1015/2015*

Roma, addì *3* MAG. 2015

Risposta a nota del  
N. \_\_\_\_\_

Div. \_\_\_\_\_

**OGGETTO:**  
**REGOLAMENTO:**

D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il numero **455/2016**, emesso dalla SEZIONE NORMATIVA di questo Consiglio sull'affare a fianco indicato.

**TESTO UNICO SUI SERVIZI  
PUBBLICI LOCALI DI INTERESSE  
ECONOMICO GENERALE**

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n. 205.

Allegati N. \_\_\_\_\_  
.....

**MINISTERO DELLA FUNZIONE  
PUBBLICA UFFICIO LEGISLATIVO**  
(.....)

*fw* Segretario Generale  
*G. Michele*

Gabinetto dell' On. Ministro

ROMA



REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Adunanza della Commissione speciale del 6 aprile 2016

NUMERO AFFARE 00455/2016

OGGETTO:

Ministero della funzione pubblica - Ufficio legislativo.

Schema di decreto legislativo recante: "*Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale*";

LA COMMISSIONE SPECIALE

Vista la relazione n. 122/16/UL/P del 1° marzo 2016, con la quale il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il decreto n. 34 del 3 marzo 2016, con cui il Presidente del Consiglio di Stato ha istituito una Commissione speciale per l'esame dello schema e l'espressione del parere;

Visti:

2

- il contributo fatto pervenire da CGIL, CISL e UIL in data 16 marzo 2016;
- il contributo fatto pervenire dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico integrato in data 2 aprile 2016;
- il contributo fatto pervenire da ASSONIME (Associazione fra le società Italiane per azioni);

Considerato che, nell'adunanza del 6 aprile 2016, presenti anche i Presidenti aggiunti Claudio Zucchelli e Carlo Saltelli, la Commissione speciale ha esaminato gli atti e udito i relatori, consiglieri Luigi Massimiliano Tarantino e Bernhard Lageder;

Premesso e considerato:

I Considerazioni generali

1. Le previsioni della delega.

1.1. La Presidenza del Consiglio dei Ministri chiede, ai sensi dell'art. 16, comma 4, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo recante «*Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale*», adottato sulla base degli articoli 16 e 19 della predetta legge.

L'iniziativa in questione si colloca all'interno di un più ampio contesto, nel quale il legislatore delegante ha ritenuto di affidare al legislatore delegato il compito di adottare decreti legislativi di semplificazione dei seguenti settori:

- a) lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa;
- b) partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche;
- c) servizi pubblici locali di interesse economico generale.

2  
2

1.2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo è chiamato ad attenersi ai principi e criteri direttivi generali indicati nello stesso articolo 16, al comma 2:

a) elaborazione di un testo unico delle disposizioni in ciascuna materia, con le modifiche strettamente necessarie per il coordinamento delle disposizioni stesse, salvo quanto previsto nelle lettere successive;

b) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;

c) risoluzione delle antinomie in base ai principi dell'ordinamento e alle discipline generali regolatrici della materia;

d) indicazione esplicita delle norme abrogate, fatta salva l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;

e) aggiornamento delle procedure, prevedendo, in coerenza con quanto previsto dai decreti legislativi di cui all'articolo 1, la più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa.

A quest'ultimi si sommano i seguenti principi e criteri direttivi specifici contenuti nell'art. 19:

a) 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

2

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;

b) 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;

c) 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;

d) 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;

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

discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità;

f) 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;

g) 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;

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

i) revisione delle discipline settoriali ai fini della loro armonizzazione e coordinamento con la disciplina generale in materia di modalità di affidamento dei servizi;

l) 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;

m) 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;

n) 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;

o) previsione di adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale per gli utenti dei servizi;

p) 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;

q) 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;

r) previsione di termini e modalità per l'adeguamento degli attuali regimi alla nuova disciplina;

s) definizione del regime delle sanzioni e degli interventi sostitutivi, in caso di violazione della disciplina in materia;

t) armonizzazione con la disciplina generale delle disposizioni speciali vigenti nei servizi pubblici locali, relative alla disciplina giuridica dei rapporti di lavoro;

u) 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;

v) 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.

## 2. Le finalità.

2.1. L'obiettivo indicato dal legislatore delegante è quello di introdurre un testo ispirato al principio di semplificazione, che persegua il fine di promuovere il ruolo dei comuni e delle città metropolitane nell'individuazione dei servizi economici di interesse generale necessari per il soddisfacimento dei bisogni della collettività, attraverso strumenti che promuovano la concorrenza nel rispetto del perseguimento dell'interesse pubblico.

L'intervento in questione, secondo le affermazioni del legislatore delegato, ha l'ambizione di porre fine ad un periodo di normazione caratterizzato dalla presenza di normative disorganiche, quali l'art. 23-*bis*, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, e l'art. 4, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, incisi il primo dal *referendum* abrogativo del 12 e 13 giugno 2011 ed il secondo dalla sentenza della Corte costituzionale 20 luglio 2012, n. 199.

Il testo in esame, quindi, si presenta come una base di normazione organica e stabile, in grado di rendere immediatamente intellegibile alle amministrazioni ed agli operatori del settore le regole applicabili in materia e di assicurare una gestione più efficiente dei servizi pubblici locali di interesse economico generale a vantaggio degli utenti del servizio, degli operatori economici e degli stessi enti locali.

Le criticità da superare sono, infatti, quelle relative:

- a) alla non adeguata qualità del servizio reso in rapporto alle risorse pubbliche investite;
- b) alla presenza di ostacoli alla concorrenza;

- c) all'assenza di adeguati strumenti di regolazione;
- d) ad un tessuto normativo non sufficiente e disorganico;
- e) alla mancanza di congrui strumenti di tutela a favore degli utenti.

In linea con l'iniziativa in esame, inoltre, questa Commissione Speciale raccomanda che il Governo vigili (anche nei suoi rapporti col Parlamento), affinché detta «codificazione» sia preservata da tentativi di tornare a norme introdotte disorganicamente in fonti diverse, evitando, quindi, nuove dispersioni attraverso strumenti normativi episodici e disordinati.

Si suggerisce, altresì, di operare un monitoraggio in ordine all'attuazione della presente riforma (quanto al suggerimento di costituire una "cabina di regia" per tutta l'attuazione della l. n. 124, cfr. il parere della Sezione per gli atti normativi n. 515 del 24 febbraio 2016, punto 3 del "considerato"), 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.

2.2. L'analisi di impatto della regolazione indica i seguenti obiettivi:

Nel breve periodo:

- migliorare l'attività di erogazione dei servizi pubblici locali;
- ridurre la gestione pubblica dei servizi ai soli casi di stretta necessità;
- introdurre regole in materia di organizzazione dei servizi, anche mediante la definizione degli ambiti territoriali ottimali.

Nel medio periodo:

- favorire la corretta organizzazione e gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale anche attraverso forme di

consultazione pubblica volte a valorizzare il coinvolgimento attivo degli *stakeholders*;

- ridefinire il sistema di gestione delle funzioni di regolazione, garantendo maggior tutela agli utenti dei servizi;
- migliorare i livelli di qualità dei servizi

Nel lungo periodo:

- garantire la razionalizzazione delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali, in un'ottica di rafforzamento del ruolo dei soggetti privati;
- attuare i principi di economicità ed efficienza nella gestione dei servizi pubblici locali, anche al fine di valorizzare il principio della concorrenza.

In relazione a quanto affermato sub 2.1, si raccomanda di tener presente tali obiettivi nella fase di monitoraggio e di verifica dell'effettivo raggiungimento o meno dell'impatto atteso nel breve, medio e lungo periodo, adottando in caso contrario idonee misure correttive.

### 3. Il contesto europeo di riferimento.

Il diritto europeo distingue i SIEG («servizi di interesse economico generale») dai SIG («servizi di interesse generale»): questi ultimi ricomprendono, oltre ai SIEG, anche i servizi che non sono suscettibili di essere gestiti esclusivamente in regime di impresa e che attengono ai bisogni primari del cittadino (quale, ad esempio, scuola, sanità, assistenza sociale).

Nel Libro verde della Commissione europea del 21 maggio 2003 ai paragrafi 16 e 17, si rileva che: «L'espressione "servizi di interesse generale" non è presente nel Trattato, ma è derivata nella prassi comunitaria dall'espressione

*“servizi di interesse economico generale” che invece è utilizzata nel Trattato. È un’espressione più ampia di “servizi di interesse economico generale” e riguarda sia i servizi di mercato che quelli non di mercato che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico [...]».*

In sostanza, dal riferimento alla nozione positiva di «*servizio di interesse economico generale*» contenuto in alcune norme del Trattato CE, si è giunti ad enucleare la più ampia nozione di «*servizio di interesse generale*», formalmente assente.

I SIG sono l’oggetto che meglio rappresenta la questione fondamentale del ruolo delle autorità pubbliche nell’economia del mercato, volto a garantire: da un lato, il buon funzionamento del mercato ed il rispetto delle regole da parte di tutti gli interessati; dall’altro, la soddisfazione anche quando il mercato non vi provvede direttamente, delle esigenze dei cittadini considerate essenziali dalla autorità pubblica per garantire la coesione sociale e territoriale e quindi la tutela dell’interesse pubblico.

Inoltre, sia pure con le diverse declinazioni che caratterizzano gli ordinamenti dei singoli Stati membri [cfr. il Libro Bianco della Commissione Europea COM(2004) 374], i SIG esprimono la cifra essenziale del modello europeo di società che, allo stato, resiste all’impatto dei fenomeni di globalizzazione e di migrazione. Un modello che, per sopravvivere, necessita dell’individuazione di un corretto equilibrio tra libera azione della concorrenza e ruolo dell’autorità pubblica. Interesse pubblico generale, interessi degli utenti ed interessi degli operatori economici devono essere bilanciati attraverso un modello di regolazione che ne assicuri la loro futura sostenibilità non solo rispetto al quadro di riferimento euro-unitario,

ma anche in ragione dei fenomeni sociali, politici ed economici internazionali.

All'interno dei SIG è possibile, dunque, enucleare un ambito più ridotto di attività che vengono individuati come SIEG.

In relazione a quest'ultimi, e a partire dalla metà degli anni '80 del secolo scorso, si registra a livello comunitario una progressiva apertura alla concorrenza [sul tema cfr. le comunicazioni sui servizi di interesse generale COM (1996) 443 e COM (2000) 580, in GUCE C 281 del 26 settembre 1996 e GUCE C 17 del 19 gennaio 2001; la relazione al Consiglio europeo di Laeken COM (2001) 598]. Il connubio tra servizi pubblici e concorrenza nel diritto dell'Unione europea poggia sull'adesione ad un'impostazione economica secondo la quale non si registra alcuna inconciliabile contrapposizione tra concorrenza e servizi pubblici economici, risultando a tal fine adeguate, per consentire l'apertura del mercato, misure quali:

- a) distinguere, in alcuni settori, tra la parte demaniale del servizio e la gestione del servizio, sottoponendo quest'ultima alla concorrenza attraverso provvedimenti amministrativi necessari per superare il regime di monopolio pubblico;
- b) procedere alla privatizzazione delle società pubbliche di gestione del servizio in modo da assicurare la *par condicio* delle imprese, inibita dalla presenza di un soggetto pubblico in grado di avvantaggiarsi dei finanziamenti pubblici;
- c) assicurare la tenuta di un mercato effettivamente concorrenziale attraverso l'individuazione di un soggetto neutrale, e non politico, quale creatore delle regole del mercato;
- d) promuovere una liberalizzazione 'regolata' attraverso un'apertura graduale del mercato a tutela dell'interesse generale e a garanzia del

soddisfacimento del servizio cd. universale, ossia l'accesso al servizio a ciascuno indipendentemente dalla situazione economica, sociale o geografica, a un prezzo sostenibile.

La realizzazione di un mercato dei servizi pubblici, infatti, contribuisce a realizzare il progetto complessivo dell'Unione europea: da un lato, perché facilita la circolazione degli operatori di mercato in ambito sovranazionale; dall'altro, perché attraverso l'intervento di una regolazione neutrale di carattere generale consente una penetrazione maggiore del diritto europeo sovraordinato, rispetto al caso in cui il servizio sia disciplinato da un provvedimento amministrativo individuale.

Pertanto, la possibilità che servizi pubblici vengano offerti da imprese non appartenenti allo Stato, in cui il servizio è erogato, e la progressiva uniformazione delle regole del mercato dei servizi pubblici contribuiscono alla realizzazione dell'Unione europea dal 'basso'.

L'apertura dei servizi pubblici alla concorrenza incontra, però, almeno due elementi di riflessione di carattere generale:

- 1) il rapporto tra la demanialità delle reti e la gestione del servizio;
- 2) l'irriducibilità del servizio pubblico al mercato in presenza di un servizio cd. universale a tutela dell'utente marginale, ossia quella prestazione che non sarebbe erogata da nessuna impresa operante nel mercato, se il costo non fosse sostenuto dalla pubblica amministrazione o non fosse equamente ripartito tra tutti gli operatori del mercato in modo da lasciarne inalterate la *par condicio*.

Con riferimento ai servizi pubblici, quindi, l'esperienza europea conosce una dimensione di 'concorrenza nel mercato', grazie all'adozione di misure di liberalizzazione finalizzate ad eliminare o ridurre barriere di accesso al mercato per assicurare, in una prospettiva

di promozione della concorrenza stessa, l'esercizio delle libertà fondamentali.

Quanto in particolare ai servizi pubblici locali, è l'assenza di un mercato rilevante che fa propendere per una formula di 'concorrenza per il mercato', assicurata attraverso la periodica messa a gara del servizio, piuttosto che per la previsione di una concorrenza nel mercato. Per questa tipologia di servizi, infatti, è possibile che il mercato non sia strutturalmente in grado di assicurare il soddisfacimento dei bisogni della collettività. Infatti, il secondo paragrafo dell'art. 106 TFUE dispone che: *«Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale [...] sono sottoposte alle norme dei Trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata».*

3.1. Le direttrici fondamentali della legge delega e del testo in esame in relazione all'ordinamento dell'Unione europea.

La scelta operata dal legislatore delegante di individuare l'oggetto della presente normazione nei «servizi pubblici locali di interesse economico generale» consente di superare il dualismo prima presente tra il livello comunitario e quello nazionale. Infatti, nella normativa previgente (cfr. art. 113, d.lgs. n. 267/2000; art. 23-bis, d.l. n. 112/2008; artt. 3-bis e 4, d.l. n. 138/2011) il legislatore nazionale utilizzava la locuzione: *«servizi pubblici locali di rilevanza economica»*; mentre il legislatore comunitario utilizza quella di *«servizi pubblici locali di interesse economico generale»*, senza però offrirne una definizione. Da un'analisi della normativa europea non può che concludersi per il

2

riferimento dei SIEG ad attività aventi natura economica. In questo senso militano:

- l'art. 14 TFUE, secondo il quale: *«Fatti salvi l'articolo 4 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi»;*

- l'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea secondo cui: *«Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea».*

3.1.1. La nozione europea di SIEG, quella di servizio pubblico locale di interesse economico generale contenuta nell'art. 2 dello schema in esame e la 'concorrenza nel mercato'.

La Corte costituzionale con la sentenza del 17 novembre 2010, n. 325, ha affermato una sostanziale fungibilità ed omogeneità tra le nozioni di «servizi pubblici locali di rilevanza economica» e di «servizi pubblici locali di interesse economico generale».

Il tratto fondamentale della nozione europea di SIEG è che l'attività di erogazione del servizio si svolge all'interno di un mercato attuale o anche meramente potenziale, con l'ulteriore precisazione che la giurisprudenza comunitaria ha valutato come rientranti nei SIEG anche quelle attività che, sebbene prive di carattere economico, sono in grado di influenzare la libera concorrenza in un determinato settore commerciale (cfr. Trib. Primo grado, 1 luglio 2010, T-578/08 e T-573/08, in tema di servizio pubblico televisivo). Anche il più recente approccio seguito dal Consiglio di Stato (cfr. Cons. St., Sez. V, 10 settembre 2010, n. 6529, in tema di servizio di refezione scolastica) è nel senso che l'individuazione della natura economica del servizio deve avvenire sulla base dell'analisi del caso concreto.

La scelta definitoria contenuta nell'articolo 2 del testo in esame non risulta in contrasto con quella europea, pur se si connota rispetto alla prima in ragione del fatto che:

- a) dal punto di vista oggettivo si ancora la definizione del SIEG alla circostanza che il servizio non sarebbe stato svolto senza intervento pubblico o sarebbe stato svolto a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione qualità e sicurezza;
- b) si perimetra la nozione di SIEG dal punto di vista soggettivo, prevedendo che sia tale solo quello «*assunto*», cioè considerato come necessario dagli enti locali per il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali.

I due elementi sono compatibili con la nozione europea di SIEG con le seguenti precisazioni.

Quanto alla prima, il servizio pubblico locale di interesse economico generale viene individuato in termini relazionali rispetto alle potenzialità del mercato.

Quanto alla seconda, invece, si prevede una ricognizione del servizio da parte dell'ente competente, prima che lo stesso possa definirsi servizio pubblico locale di interesse economico generale, senza che ciò possa far pensare ad un accredito legislativo di quella nozione soggettiva di servizio pubblico, che deve ritenersi superata, anche in attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost..

Su entrambe deve rammentarsi, infatti, come il giudice delle leggi, nella pronuncia n. 325/2010, ha chiarito che: *«per «interesse economico generale» si intende un interesse che attiene a prestazioni dirette a soddisfare i bisogni di una indifferenziata generalità di utenti e, al tempo stesso, si riferisce a prestazioni da rendere nell'esercizio di un'attività economica, cioè di una «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato», anche potenziale (sentenza Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione c. Italia, e Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, § 2.3, punto 44) e, quindi, secondo un metodo economico, finalizzato a raggiungere, entro un determinato lasso di tempo, quantomeno la copertura dei costi»*. La pronuncia in questione ha richiamato l'attenzione dell'interprete sulla circostanza che l'interesse economico generale non dipende da un giudizio di inefficacia del mercato, né da un giudizio di inefficacia o di inutilità del mercato, né da una previa valutazione del soggetto pubblico, in quanto l'economicità dell'interesse non si deve determinare *ex post*, esclusivamente in base a tali indici, e cioè a seguito di una scelta discrezionale dell'ente locale competente circa le modalità di gestione del servizio. Infatti, *«[...] nel diverso caso in cui si debba*

*immettere nel mercato un servizio pubblico – e, quindi, si debba accertare se e come applicare le regole concorrenziali e concorsuali comunitarie per l'affidamento della sua gestione – occorre necessariamente prendere in considerazione la possibilità dell'apertura di un mercato, obiettivamente valutata secondo un giudizio di concreta realizzabilità, a prescindere da ogni soggettiva determinazione dell'ente al riguardo. È vero che il diritto comunitario lascia qualche spazio in materia alla scelta degli Stati membri, riservando loro, sia pure in via di eccezione, il potere di derogare alle regole del Trattato relative alla concorrenza e agli aiuti di Stato, ove tali regole – salvo errori manifesti da parte degli Stati stessi – siano ritenute ostative al perseguimento della speciale missione e delle finalità sociali del servizio. Tuttavia, il potere di deroga presuppone la sussistenza dell'interesse economico del servizio stesso, esercitandosi tale potere proprio nell'ambito dei SIEG, e cioè di servizi che sono, per definizione ed obiettivamente, di "interesse economico" perché idonei ad influenzare un assetto concorrenziale in atto o in fieri».*

Pertanto, il legislatore delegato, nel dettare la definizione di servizio pubblico locale di interesse economico generale, ha optato nell'ambito della sua discrezionalità per una nozione più ristretta di quella europea di SIEG, così prevedendo una disposizione che favorisce la concorrenza nel mercato, perché, limitando le ipotesi di SIEG, di conseguenza limita la possibilità di deroga alle norme a tutela della concorrenza.

Nell'illustrare la sostanziale corrispondenza tra la nozione di SIEG di derivazione comunitaria e quella di servizi pubblici locali di rilevanza economica, la sentenza della Corte costituzionale n. 325/2010, infatti, chiariva che entrambe: «[...] fanno riferimento infatti ad un servizio che: a) è reso mediante un'attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa in senso ampio, come «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato» (come si esprimono sia la citata sentenza della

h

*Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia, sia le sentenze della stessa Corte 10 gennaio 2006, C-222/04, Ministero dell'economia e delle finanze, e 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, AOK Bundesverband, nonché il Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, al paragrafo 2.3, punto 44); b) fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche "fini sociali") nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni (Corte di giustizia UE, 21 settembre 1999, C-67/96, Albany International BV). Le due nozioni, inoltre, assolvono l'identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ad evidenza pubblica».*

3.1.2. Disciplina europea, disciplina contenuta nell'art. 7 dello schema in esame e la 'concorrenza per il mercato'.

Un'ulteriore e legittima differenza tra la disciplina europea e quella contenuta nell'art 7 dello schema di decreto in esame si registra nell'individuazione delle eccezioni alla regola dell'affidamento a terzi con procedure ad evidenza pubblica. Ossia di quelle ipotesi, nelle quali si consente la deroga alle regole della concorrenza nell'affidamento dei SIEG.

La differenza consiste nel fatto che la normativa comunitaria (art. 106 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea) ammette la gestione diretta del servizio da parte dell'autorità, quando lo Stato nazionale ritenga che l'applicazione delle regole di concorrenza e di gara ostacoli, in fatto o in diritto, la speciale missione dell'Ente pubblico, e quando sia possibile controllare (solo) se a base della scelta vi sia un errore manifesto, mentre la disciplina contenuta nello schema

di decreto in esame rende più rigido il divieto di gestione diretta dei SIEG da parte dell'Ente locale. L'accentuazione di simile rigidità sul divieto in parola non si pone, però, in contrasto con le regole europee, che, infatti, si limitano a consentire, in alcuni casi determinati e derogatori, tale gestione diretta, ma non impongono alla discrezionalità interna di seguire le medesime linee normative.

Lo schema di decreto in esame prevede, infatti, che la ragione che può condurre ad escludere il ricorso al mercato (ricorso effettuato in via diretta, attraverso la messa a gara del servizio, o in via indiretta attraverso il suo affidamento ad una società partecipata il cui socio sia stato scelto con procedura di evidenza pubblica), non sia il mero ostacolo alla missione dell'ente pubblico, ma il fatto che il ricorso al mercato porti minori vantaggi per gli utenti, per la collettività e per l'impiego delle risorse pubbliche.

Il giudizio che consente di non esternalizzare la produzione del servizio secondo lo schema di decreto in esame è dunque più selettivo rispetto a quello europeo, che consente deroghe alla concorrenza sulla scorta di una valutazione meno rigorosa, che deve limitarsi, come ricordato, alla presenza di un mero ostacolo.

#### 4. Legislazione statale, giurisprudenza costituzionale e *referendum* abrogativo del 12-13 giugno 2011

La prima disciplina organica dei servizi pubblici risale ad oltre un secolo fa ed è contenuta nella legge 19 marzo 1903, n. 1903 (cd. legge Giolitti). Il modello prescelto dal legislatore dei primi anni del secolo scorso si caratterizza per la previsione della gestione diretta, subordinata ad un'assunzione di responsabilità da parte del consiglio comunale, ratificata dal corpo elettorale, accanto ai modelli della

h

concessione e dell'appalto per la produzione del servizio, in modo da assicurare il soddisfacimento dei crescenti bisogni della collettività locale. Attraverso l'introduzione del modello dell'azienda speciale vengono poste le basi per l'imprenditorialità pubblica. Unica eccezione alla gestione da parte dell'ente pubblico è quello della concessione, che si caratterizza, però, come un modello spiccatamente pubblicistico che esalta la derivazione della potestà dal pubblico al privato e che impone un meccanismo di individuazione di quest'ultimo eminentemente fiduciario attraverso la trattativa privata. Secondo un sistema, quindi, che nega qualsiasi forma di concorrenza per il mercato.

Il passaggio successivo si realizza con il T.U. 15 ottobre 1925, n. 2578, e il successivo decreto di attuazione d.P.R. n. 602/1926. Nella vigenza di questa disciplina emerge la difficoltà da parte dei singoli enti locali di organizzare in modo adeguato la gestione dei servizi tecnicamente più complessi. Conseguentemente, il legislatore nazionale, invece di intervenire con una riforma complessiva, provvede surrettiziamente a sottrarre spazio agli enti locali attraverso la nazionalizzazione di alcuni servizi, ad esempio il servizio telefonico, quello di fornitura di energia elettrica, quello ferroviario, ossia i servizi rispetto ai quali la presenza di un bacino d'utenza non coincidente con le dimensioni dell'ente locale aveva impedito a quest'ultimo di reggerne efficacemente il peso. Per tutti gli altri servizi il rapporto tra Stato ed enti locali si va caratterizzando in ragione del mantenimento delle formule gestionali sopra ricordate attraverso forme di finanziamento dei servizi dal centro verso le periferie, che si traduce in una deresponsabilizzazione da parte dei singoli enti locali rispetto alla produzione di un servizio efficiente.

Si può, dunque, dire che l'apertura dei servizi pubblici ai capitali privati nasce anche dall'esigenza di sopperire a quei *deficit* finanziari accumulati dal dopoguerra sino agli anni '90 del secolo scorso.

La legge 8 giugno 1990, n. 142, rompe la dimensione eminentemente pubblicistica, all'interno della quale venivano gestiti i servizi pubblici locali, e segna l'apertura verso modelli aziendalistici di efficienza. Infatti, l'abrogato art. 22 della citata l. n. 142/1990: da un lato, muta la forma dell'azienda speciale, che viene definita come: «ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto» (art. 23, l. 142/90). Dall'altro, introduce un nuovo strumento, quello della società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio. Questa prima apertura verso modelli privatistici di gestione non resta limitata agli strumenti utilizzabili per la gestione del servizio, ma riguarda anche la valorizzazione dei criteri gestionali e privatistici di controllo.

Il riscontro quotidiano dell'inefficienza, inefficacia e diseconomicità della gestione pubblica diretta dei servizi locali, secondo la quale il governo, la regolamentazione, il finanziamento, il controllo, la produzione e la gestione del servizio si sommano in capo allo stesso soggetto pubblico, fa immaginare la possibilità di due distinti scenari di fuoriuscita dalla crisi dei servizi pubblici:

- a) la liberalizzazione *tout court* del maggior numero dei servizi pubblici locali;
- b) la modifica della qualità e del ruolo dei poteri pubblici.

Un forte momento di discontinuità nella disciplina dei servizi pubblici locali si realizza con l'entrata in vigore dell'art. 35 della legge n. 448/2001, che introduce una netta distinzione tra servizi pubblici

locali rilevanti sotto il profilo industriale e servizi privi di tale rilevanza (art. 113-*bis*, d.lgs. 267/2000). Mentre per questi ultimi si afferma che di regola la gestione deve essere operata direttamente dall'ente locale o indirettamente da soggetti allo stesso riconducibili, per i primi si distingue tra proprietà e gestione e si prevede, per quest'ultima, l'affidamento ad operatori economici attraverso procedure di evidenza pubblica ovvero l'affidamento diretto a società maggioritarie pubbliche all'uopo costituite.

Il legislatore nazionale appena nel 2003, con l'art. 14, d.l. n. 269/2003 e l'art. 4, comma 234, l. 350/2003, torna a modificare la disciplina contenuta nell'art. 113, d.lgs. 267/2000 in ragione del dialogo con le istituzioni comunitarie (cfr. nota della Commissione Europea 26 giugno 2002, C2329), all'esito del quale appare chiaro che, da un lato, va limitata la sopravvivenza degli affidamenti pregressi operati senza l'utilizzo di procedure di evidenza pubblica; dall'altro, si manifesta la propensione ad ammettere la possibilità di affidamenti diretti in presenza di una relazione cd. *in house* tra l'ente pubblico ed il soggetto cui viene affidata la gestione del servizio. Il citato art 14, d.l. 269/2003 supera la nozione di servizi pubblici locali rilevanti sotto il profilo industriale per accedere a quella di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Un'ulteriore e rilevante modifica della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica si ha con l'art. 23-*bis*, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, che si ispira al duplice fine di:

- a) favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale in ambito locale;

b) garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettere e) ed m), della Costituzione, assicurando, nel contempo, un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione.

Il cuore della riforma può essere individuato nel fatto che il legislatore prevede come regola generale che gli enti locali debbano affidare la gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica ad imprenditori o società, in qualunque forma costituite, individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, *«nel rispetto dei principi del Trattato che istituisce la Comunità europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità»*. La possibilità di non ricorrere al mercato resta come ipotesi derogatoria in determinate situazioni, che, *«a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento»* non permettono un efficace e utile ricorso al mercato. La soluzione prescelta non è imposta dal diritto comunitario, ma, allo stesso tempo, la pronuncia della Corte costituzionale n. 325/2010 ha chiarito che l'art. 23-bis d.l. 25 giugno 2008, n. 112, nel porre vincoli ulteriori rispetto a quelli previsti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento *in house*, non comportava una irragionevolezza e sproporzione dell'intervento statale, in quanto:

a) non era di per sé arbitraria una disciplina che tendeva a restringere gli affidamenti diretti, da considerare l'eccezione, a tutela più intensa della regola della concorrenza (le norme del resto si innestano in un

2

sistema che già vietava la gestione diretta dei servizi con azienda speciale);

b) l'ordinamento comunitario detta solo dei minimi non superabili, ma non esclude, nemmeno sul piano della ragionevolezza, che la legislazione interna opti per una visione più esigente, nell'ambito di un ventaglio di discipline tutte ugualmente legittime;

c) la normativa in questione non precludeva in assoluto all'Ente locale la gestione diretta del SPL, ma trovava un punto di equilibrio più rigoroso, tra i vari possibili, rispetto ai diversi interessi operanti in materia; e tale bilanciamento era stato realizzato razionalmente, consentendo anche alle società pubbliche di partecipare alle gare ad evidenza (art. 23-bis, comma 1, e art. 3, comma 2, d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168) e finalizzando il ricorso all'*in house* ai soli casi in cui l'accesso al mercato non sia efficace e utile (art. 23-bis, comma 2).

Premesso che i limiti posti all'affidamento *in house* da parte del legislatore con l'art. 23-bis, d.l. 112/2008, ulteriori rispetto a quelli previsti dalla disciplina comunitaria, costituivano espressione discrezionale di un margine di apprezzamento rimesso agli Stati membri, la disciplina dell'articolo in esame, così ricostruita, deve essere valutata alla luce della consultazione referendaria del 12 e 13 giugno 2011 e delle pronunce della Corte costituzionale.

La disciplina oggetto del quesito referendario rafforzava l'impostazione comunitaria, prevedendo che nell'affidamento del servizio pubblico la regola fosse il ricorso al mercato e l'eccezione fosse il ricorso all'affidamento *in house*. Secondo il paradigma comunitario, invece, l'amministrazione può scegliere di esternalizzare il servizio nel rispetto del principio di concorrenza o autoprodurre anche affidando ad un soggetto *in house*, nel qual caso non si applica la

disciplina prevista in materia di contratti pubblici (artt. 11 e 12, dir. 2014/24).

Com'è noto, l'art. 4, d.l. 138/2011 ha riprodotto l'abrogato art. 23-bis, accentuando la drastica riduzione degli affidamenti diretti, ed è stato dichiarato incostituzionale dalla sentenza del giudice delle leggi n. 199/2012, per contrasto con l'art. 75 Cost. Quest'ultima ha ricostruito nei seguenti termini la questione. L'intento referendario era quello «[...] di «escludere l'applicazione delle norme contenute nell'art. 23-bis che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione in house di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)» (sentenza n. 24 del 2011) e di consentire, conseguentemente, l'applicazione diretta della normativa comunitaria conferente». L'art. 4 è contraddistinto «[...] dalla medesima ratio di quella abrogata, in quanto opera una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in house, al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma è anche letteralmente riproduttiva, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo art. 23-bis contenuto nel d.P.R. n. 168 del 2010».

Il testo ora in esame supera indenne una previsione di incostituzionalità nella parte in cui prevede la valutazione discrezionale degli enti locali nella scelta delle modalità di gestione del servizio. Occorre, comunque, rilevare che il margine discrezionale di manovra rimesso ai singoli enti locali è particolarmente stretto in relazione alla possibilità di utilizzare il modello dell'affidamento in house o della gestione diretta a fronte di una disciplina che mostra un chiaro disfavore per l'ipotesi di mancato ricorso al mercato.

Infatti, l'articolato in esame fonda in definitiva su di un duplice vaglio che deve essere superato al fine di non ricorrere al mercato: a) quella

h

dell'individuazione del SIEG, ai sensi dell'art. 2, commi 1, lett. a), e 5;  
b) quella successiva della scelta della modalità di gestione del servizio che è orientata in modo netto a favore del mercato.

Da un'analisi comparata dei testi legislativi succedutisi nel tempo risulta che:

1) l'art. 23-bis d.l. 112/2008 prevedeva quale presupposto per l'affidamento *in house* la presenza di «[...] *situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato* [...]»;

2) l'art. 4 d.l. 138/2011 individuava quale presupposto, che il servizio oggetto dell'affidamento fosse pari o inferiore alla somma complessiva di 200.000 euro annui;

3) il testo del comma 3 dell'art. 7 dello schema in esame prevede una formula più articolata che fa leva sul vantaggio in termini economici e qualitativi del servizio per l'utente e per la collettività, che deve essere dimostrato per poter utilizzare la formula dell'*in house providing*.

Sotto un primo profilo, tale scelta sembra rimettere ai singoli enti locali valutazioni molto complesse in ordine alla presenza di situazioni contrarie al ricorso al mercato, che potrebbero non essere adeguatamente dimensionate in relazione alle professionalità a disposizione degli enti locali minori.

Sotto un secondo profilo, va valutato il rapporto di tale impostazione con gli esiti referendari, che peraltro risalgono ormai a più di cinque anni or sono: ciò che può, invece, ribadirsi è che il legislatore delegato si muove in piena coerenza con l'ordinamento europeo, assicurando un livello di tutela della concorrenza anche più elevato della media degli altri Stati membri.

## II Esame dei singoli articoli

### Art. 1

#### (Oggetto)

In omaggio a quanto disposto dagli artt. 16, comma 1, lett. c) e 19, l. 124/2015, l'art. 1 definisce l'oggetto del decreto delegato, individuandolo nei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

La norma si preoccupa, inoltre, di definire il carattere delle disposizioni del decreto in esame in relazione alla disciplina del riparto della competenza legislativa tra lo Stato, le Regioni a statuto ordinario, quelle a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Al riguardo, si segnala l'opportunità di sostituire la locuzione contenuta nel secondo periodo del comma 2: «principi di riforma economico-sociale della Repubblica» con quella più ricorrente di: «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

In relazione, invece, a quanto previsto dal comma 3, secondo periodo, circa l'eventuale obbligo di adeguamento della Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano al contenuto del presente decreto, si segnala l'opportunità di sostituire l'espressione: «adeguare i rispettivi ordinamenti e norme di attuazione» con la seguente: «adeguare la rispettiva legislazione».

Accanto a questa modifica meramente testuale, si segnala l'opportunità di non indicare il termine di sei mesi entro il quale il suddetto adeguamento dovrà avvenire e quindi di eliminare le parole: «entro sei mesi», rimettendo la tempistica dell'adeguamento in questione ai suddetti enti locali nell'ambito della loro autonomia costituzionale.

Art. 2

(Definizioni)

L'art. 2 detta, in modo innovativo rispetto al passato, le definizioni delle nozioni giuridiche fondamentali utilizzate dal legislatore delegato. Una prima criticità da segnalare attiene ad un possibile eccesso di delega, dal momento che tra i criteri direttivi indicati dall'art. 19 l. 124/2015 non vi è quello di introdurre definizioni innovative rispetto al precedente panorama ordinamentale. Ad esempio, deve rilevarsi come la stessa locuzione: «*servizi di interesse economico generale*», che pure connota l'oggetto della delega ai sensi dell'art. 16, comma 1, lett. c), l. 124/2015 e della rubrica del citato art. 19, non è quello utilizzato dallo stesso legislatore delegante in via esclusiva. Ed infatti, l'art. 19, comma 1, lett. d), utilizza la locuzione: «*servizi pubblici locali di rilevanza economica*».

Quanto alla definizione di servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete, si segnala l'adozione di una definizione più ampia di quella fino ad ora adottata dalla giurisprudenza amministrativa, in assenza di altra definizione normativa. Questo Consiglio, infatti, aveva ritenuto nell'interpretare l'art. 113, comma 4, d.lgs. 267/2000, che: «*la nozione di "rete" - nell'assunto secondo cui non esiste a livello normativo alcuna definizione degli elementi oggettivi (reti, impianti, dotazioni patrimoniali) - non può essere genericamente identificata con tutto ciò che occorra per garantire il servizio pubblico, bensì in quelle infrastrutture fisse, che appartengano a un soggetto estraneo all'Ente locale e di cui quest'ultimo non possa dotarsi se non con rilevante e non conveniente dispendio di risorse finanziarie e strumentali, complesse e non facilmente riproducibili (quali le linee ferroviarie, i gasdotti, le reti idriche, quelle telefoniche, etc.) che attengono ai settori del trasporto, dell'energia e delle telecomunicazioni, da non confondere con le attrezzature mobili,*

*ove del caso deperibili e agevolmente duplicabili, come sono quelle che afferiscono allo svolgimento del servizio di igiene urbana, nei suoi specifici segmenti relativi alla raccolta e al trasporto dei rifiuti (cassonetti e autocompattatori)» (Cons. St., Sez. V, 23 gennaio 2008, n. 156).*

La lett. b) dell'articolo in esame, invece, vi include anche i servizi afferenti al ciclo dei rifiuti.

Nell'articolo 2, comma 1, lettera a), è opportuno specificare che i servizi locali di interesse economico generale rientrano nella più ampia accezione di Servizi di Interesse Generale secondo la concettualizzazione corrente nel diritto europeo.

Tanto premesso, si segnala l'opportunità delle seguenti modifiche testuali:

- al comma 1, lett. a), sostituire il termine: *«assumono»* con il termine: *«ritengono»*, in modo tale da valorizzare l'aspetto ricognitivo delle competenze dei comuni e delle città metropolitane nell'individuazione di quei servizi necessari per la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali; e ancora, si suggerisce di aggiungere, nella seconda riga, dopo le parole "di ambito locale: i servizi" le parole: "di interesse generale":

- al comma 1, lett. b), inserire l'aggettivo: *«necessari»* dopo le parole *«collegamenti funzionali»*, in modo da valorizzare in termini più stringenti il legame che deve sussistere tra le sedi di produzione del bene o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio;

- al comma 1, lett. c), è necessario operare un coordinamento con quanto previsto dal testo dell'emanando codice dei contratti pubblici in attuazione delle direttive comunitarie nn. 2014/23, 2014/24 e 2014/25, e, in particolare, con la definizione di: *«concessione di servizi»*

contenuta nell'art. 3, comma 1, lettere ss) e vv), del suddetto testo e con la disciplina contenuta nella parte III del d.lgs. n. 50/2106;

- al comma 1, lett. f), è necessario eliminare il refuso: «*pubblicata*», utilizzando l'aggettivo: «*pubblica*»

- al comma 1 lett. f), e al comma 1, lett. g), si raccomanda di sostituire la “e” congiuntiva con la “o” disgiuntiva nella frase: “... *l'esercizio di un'attività o di incidere ...*”.

### Art. 3

(Ambito di applicazione)

La norma precisa l'ambito di applicazione del decreto, che ha portata generale rispetto a tutti i SIEG con esclusione del servizio di distribuzione del gas naturale e dell'energia elettrica, la cui normativa non viene in alcun modo interessata dal presente decreto. Mentre per quanto riguarda

- a) il servizio idrico integrato;
- b) il servizio di gestione integrata dei rifiuti;
- c) il trasporto pubblico locale;
- d) il servizio farmaceutico,

prevalgono le rispettive normative di settore, fatta eccezione quelle contenute nel presente decreto in materia di affidamento del servizio.

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 si intende riferirsi, indicando l'articolo ed eventualmente il comma, superando in questo modo un'ambiguità che si presta a future divergenti interpretazioni.

#### Art. 4

(Finalità e principi)

L'art. 4 è una 'norma-manifesto', che contiene l'enunciazione delle finalità e dei principi generali in accordo con quelli costituzionali e dell'Unione europea, in relazione alla posizione dell'amministrazione, dell'utente e del prestatore del servizio.

Si segnala l'opportunità di modificare il testo del comma 5 dell'articolo in esame laddove, con riferimento ai livelli di qualità e di sicurezza, utilizza il termine «migliori»; la parola in questione, infatti, esprime una valutazione relazionale, che non può essere utilizzata in assenza di un parametro di riferimento. In luogo del termine: «i migliori», pertanto, si suggerisce di utilizzare l'aggettivo: «adeguati».

#### Titolo II

#### ASSUNZIONE E GESTIONE DEL SERVIZIO

#### Art. 5

(Assunzione del servizio)

La Commissione suggerisce di mutare la rubrica del Titolo II e della presente norma rispettivamente in "*Individuazione e gestione del servizio*" e in "*Individuazione del servizio*", in coerenza con quanto disposto nel contenuto dell'articolo in esame.

La norma indica quale funzione fondamentale dei comuni e delle città metropolitane l'individuazione dei SIEG nella loro dimensione tracciata ai sensi dell'art. 2.

Come già segnalato per l'art. 4, comma 5, anche per il comma 1 del presente articolo si suggerisce di sostituire l'aggettivo: "*ai migliori*" con l'aggettivo: "*ad adeguati*".

Il comma 2 presenta una formulazione non felice nella parte in cui dispone che: «*L'individuazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, diversi da quelli previsti dalla legge, è effettuata [...]*». La disposizione intende chiarire che, nonostante comuni e città metropolitane abbiano come funzione fondamentale l'individuazione dei SIEG, debbano ritenersi tali anche quelli già previsti come tali dalla legge, indipendentemente da qualunque individuazione da parte dei suddetti enti locali. Il risultato in questione può essere raggiunto in modo più efficace, facendo riferimento ai servizi: «*disciplinati dal presente decreto*» che, grazie all'art. 3, già reca in sé una chiara indicazione del suo ambito di applicazione.

Sempre al comma 2 risulta opportuno operare due correzioni testuali, dovute all'utilizzo di una terminologia non adeguata. In particolare, da un lato, si suggerisce di eliminare l'aggettivo «*normali*», giacché le regole di mercato non possono essere suddivise in regole: «*normali*» o «*non normali*» ed il mantenimento di un'aggettivazione di questo tipo indurrebbe, invece, l'interprete ad interrogarsi su quali siano le regole del mercato che possano considerarsi «*normali*». Dall'altro, si suggerisce di sostituire il termine: «*prezzo*» con la locuzione, giuridicamente più adeguata: «*fissazione di corrispettivo*».

Quanto al comma 3, si propone di ampliare la consultazione pubblica alla possibilità di forme di concorrenza nel mercato mediante

l'inserimento, dopo le parole "ed economiche da garantire", delle seguenti: "la possibilità di forme di concorrenza tra operatori". La nuova formulazione, oltre che attuare in modo più puntuale l'art. 19, comma 1, lett. e), della legge delega, consentirebbe un miglior coordinamento con quanto previsto dal comma 3 del successivo articolo 7 dello schema in oggetto.

Si suggerisce di riformulare l'*incipit* del comma 4 in modo da assicurare una maggiore coerenza dell'articolo in esame e di rendere chiaro il riferimento all'atto che deve essere pubblicato sul sito dell'amministrazione ed inviato all'Osservatorio di cui all'art. 13, comma 25-*bis*, d.l. 145/2013, nei seguenti termini: «*Il provvedimento di cui al comma 2, corredato dal documento che illustra [...]».*

Ulteriore suggerimento è quello di prevedere l'invio del provvedimento non solo all'Osservatorio di cui all'art. 13, comma 25-*bis*, d.l. 145/2013, ma anche all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, al fine dell'eventuale utilizzo del potere *ex art. 21-bis* l. n. 287/1990.

#### Art. 6

(Modalità di perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico)

Il perseguimento degli interessi pubblici relativi ai SIEG può essere soddisfatto attraverso tre modalità, la cui individuazione è rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione, ossia del comune o della città metropolitana, a scelta tra:

- a) l'imposizione di obblighi di servizio;
- b) il riconoscimento agli utenti di vantaggi economici e titoli da utilizzare per la fruizione del servizio;
- c) l'attribuzione dell'obbligo di servizio a carico di uno o più operatori economici individuati secondo le modalità di cui all'articolo 7.

Art. 7

(Modalità di gestione del servizio)

Nel caso in cui l'amministrazione valuti che il SIEG debba essere direttamente preso in carico dalla stessa amministrazione ovvero affidato, può utilizzare quattro differenti forme di gestione:

- 1) affidamento mediante procedura di evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di contratti pubblici;
- 2) affidamento a società mista il cui socio sia scelto con procedura di evidenza pubblica in ossequio alla disciplina comunitaria ed a quella contenuta nel decreto delegato sulle società partecipate di cui all'art. 18, l. 124/2015;
- 3) affidamento in house nel rispetto della disciplina comunitaria e di quella in materia di contratti pubblici e di società partecipate;
- 4) nel caso di servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante azienda speciale.

Due prime notazioni di mero *drafting* consigliano:

- a) di puntualizzare il riferimento al decreto in materia di contratti pubblici, secondo gli estremi con i quali è stato pubblicato: D.Lgs. 18/04/2016, n. 50, ed a quello sulle società partecipate, appena lo stesso sarà pubblicato in Gazzetta Ufficiale ovvero, nel caso in cui la diversa tempistica di pubblicazione di quest'ultimo decreto si rivelasse incompatibile con quella del presente, di fare riferimento al decreto legislativo emanato in forza della legge delega n. 124/2015;
- b) di sostituire la formula: «*concorrenza nel mercato*», contenuta nel secondo periodo del comma 3 dell'articolo in esame, con quella: «*concorrenza per il mercato*», dal momento che l'articolo in questione fa riferimento ai servizi pubblici locali di interesse economico generale, intendendosi per tali quelli nei quali vi è l'assunzione da parte dell'ente

locale, che esclude la presenza di un mercato liberalizzato. Pertanto, la disciplina in questione è volta ad assicurare la «concorrenza per il mercato». Il comma 2 della norma precisa i termini dell'esercizio del potere discrezionale tra i quattro modelli sopra descritti. In particolare, il provvedimento di scelta deve esternare le motivazioni nel rispetto dei principi del diritto dell'Unione europea che fanno propendere per una delle tipologie sopra specificate.

Inoltre, lo stesso contiene in relazione alle caratteristiche del mercato:

- a) i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e la loro durata;
- b) la natura dei diritti speciali o esclusivi;
- c) il sistema di compensazione, con indicazione dei parametri per il calcolo, controllo e revisione anche al fine di evitare sovracompenzazioni.

Il contenuto del provvedimento di scelta del metodo di gestione deve essere ulteriormente motivato nel caso in cui l'amministrazione decida di non rivolgersi al mercato.

In relazione a ciò si suggerisce di prevedere che il provvedimento debba motivare progressivamente in ordine all'impossibilità di utilizzare lo strumento dell'affidamento mediante procedura di evidenza pubblica, ovvero quello di affidamento a società mista o ancora quello di affidamento *in house*, secondo una logica di preferenza via via decrescente, che metta in luce le ragioni che conducono ad un'eventuale limitazione del ricorso al mercato.

Qualora l'amministrazione scelga di non ricorrere al mercato ovvero di utilizzare il modello dell'affidamento *in house*, o quello della gestione diretta, questa dovrà indicare le ragioni per le quali il ricorso al mercato comparativamente non sia vantaggioso.

Al riguardo, si segnala l'opportunità, ai fini di rendere di più chiara lettura il comma 3, di sostituire il termine «*svantaggiosa*» con il termine «*vantaggiosa*», e di sostituire il termine: «*cittadini*» con quello: «*utenti*», così riformulando la norma: «[...] *del fatto che tale scelta sia comparativamente più vantaggiosa per gli utenti, anche in relazione ai costi standard [...]*».

L'impossibilità di ricorso al mercato nei termini sopra descritti deve essere valutata anche alla luce di suddividere in lotti il servizio, in modo tale da consentire l'attività di più imprese.

In caso di mancato ricorso al mercato, inoltre, il provvedimento dovrà essere sottoposto alle valutazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dinanzi alla quale può aprirsi un contraddittorio nel caso in cui quest'ultima nel termine perentorio di 30 giorni chieda chiarimenti.

Si suggerisce di intervenire sul testo del comma 5, modificandolo in due punti. Innanzitutto, può risultare di più agevole ed immediata comprensione una formulazione della parte iniziale del primo periodo, nei seguenti termini: «*Prima della definitiva adozione del provvedimento di cui al comma 3, l'amministrazione invia l'atto deliberativo [...]*». L'attuale testo, invece, non tiene conto che lo schema dell'atto deve essere comunque oggetto di deliberazione. La proposta rende la formulazione del comma in esame più lineare.

Ulteriore modifica di carattere sostanziale, che si suggerisce è quella di ribadire che il contraddittorio procedimentale con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato non esclude che quest'ultima possa utilizzare il potere normato dall'art. 21-*bis*, l. 287/1990, in modo da non dare adito a dubbi in ordine al fatto che l'intervento dell'Autorità indipendente possa verificarsi anche a valle del provvedimento

adottato dall'amministrazione. A questo fine potrebbe aggiungersi un ultimo periodo al comma 5, avente il seguente tenore: «*Resta fermo il potere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di cui all'art. 21-bis, della legge 10 ottobre 1990, n. 287*».

#### Art. 8

(Durata dell'affidamento)

La norma commisura il termine minimo di durata dell'affidamento al periodo necessario per ammortizzare gli investimenti, previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio. Si segnala l'opportunità di estendere questa ragionevole previsione anche all'ipotesi dell'affidamento *in house*, per il quale è, invece, previsto un termine massimo di cinque anni, che potrebbe non essere tale da consentire all'ente *in house* di ammortizzare gli investimenti fatti.

Si segnala, inoltre, che in caso di affidamento *in house* l'ambito di applicazione della norma dovrebbe essere esteso anche ai servizi pubblici generali a rete, non risultando, diversamente, chiara la *ratio* di una previsione che escluda per quest'ultimi l'applicazione della norma *de qua*.

#### Art. 9

(Proprietà e gestione)

L'articolo in esame detta la disciplina della proprietà e della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni essenziali destinati alla produzione del servizio.

Quanto al primo aspetto, si segnalano alcune criticità sia per il caso in cui la proprietà sia nella mano pubblica sia per quella in cui la proprietà sia privata.

h

In relazione al primo caso la norma opera una inversione di tendenza rispetto alla disciplina previgente in ordine alla proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali per l'effettuazione del servizio. Infatti, il vigente art. 113 d.lgs. 267/2000 prevede che gli enti locali non possono cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici, salvo che non lo conferiscano a società a capitale interamente pubblico, che non possono a loro volta cederle.

Secondo la disciplina contenuta nell'articolo in esame, invece, le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali sono vincolati all'uso pubblico, indipendentemente dalla titolarità della proprietà, il che suppone che la proprietà in questione possa uscire dalla mano pubblica, dal momento che è previsto che possano essere conferite a società a capitale interamente pubblico, ma non che le stesse abbiano il divieto di cederle.

Il particolare rilievo che assumono i SIEG anche in ragione della restrittiva definizione accolta nel presente decreto suggerisce di assicurare, invece, che, come nel regime previgente, la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali rimanga in ogni caso nella mano pubblica anche per evitare che le vicende proprietarie, pur in presenza del vincolo all'uso pubblico, possano influire sull'erogazione dei servizi.

Pertanto, si suggerisce al comma 3 di prevedere che le società interamente possedute dall'ente o dagli enti conferenti non possano cederle, riformulando il primo periodo del comma 3 nei seguenti termini: *«Le reti, gli impianti e le altre dotazioni essenziali di proprietà degli enti pubblici possono essere conferiti, anche in forma associata, a società interamente possedute dall'ente o dagli enti conferenti, che non possono cederli».*

In relazione alla seconda ipotesi, invece, si segnala che il vincolo all'uso pubblico delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni essenziali destinati alla produzione del servizio su beni di proprietà privata si configura alla stregua di un provvedimento di carattere ablatorio, che dovrebbe essere accompagnato da un indennizzo a favore del privato proprietario. Eventualità quest'ultima, che sottende la presenza di costi sommersi rispetto ai quali si ravvisa un eccesso di delega, dal momento che l'art. 19, comma 1, della legge delega n. 124/2015, stabilisce che il presente decreto venga «[...] *adottato, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica* [...]».

Al comma 6 si prevede che il canone da pagare per l'uso della rete sia stabilito dalla autorità competente, se esiste, o dall'ente organizzatore del servizio, cioè il comune. Il canone in questione è in realtà un prezzo per l'uso della rete che gli imprenditori devono pagare, traslando il costo sugli utenti. Al fine di tutelare quest'ultimi la Commissione invita il Governo a valutare la opportunità di introdurre un riferimento espresso ai parametri di mercato per la determinazione del canone, quali, ad esempio, l'incidenza percentuale sui costi complessivi dell'impresa che gestisce il servizio o la rete se separata.

Il comma 8 dell'articolo in esame prescrive l'obbligo per i concessionari di offrire alcuni dati essenziali per consentire di definire i bandi per la gestione del servizio. A presidio di suddetto obbligo la norma prevede un regime sanzionatorio nel caso di ritardo nella comunicazione o di comunicazione di informazioni false. La suddetta disciplina si cumula, secondo quanto espressamente previsto dal secondo periodo del comma 8, con la responsabilità penale e con quella amministrativa di cui all'art. 3 della legge n. 287/1990. Si genera così una duplicazione delle sanzioni a fronte di una stessa condotta

2

materiale, eventualità che merita di essere esclusa. Nel caso in cui si scelga di differenziare chiaramente le condotte materiali caratterizzando quella contenuta nel presente articolo, si consiglia di prevedere un'ipotesi di cumulo giuridico alla stregua di quanto dispone l'art. 8 l. n. 689/1991. Opportuno sarebbe altresì evitare che alla stessa condotta sia agganciata la previsione di sanzioni amministrative e penali.

La forbice della sanzione prevista nell'articolo in esame (5.000/500.000) a giudizio della Commissione, da un lato, appare sproporzionata; dall'altro, non è accompagnata da alcun criterio. Pertanto, si suggerisce di restringerla, considerando che l'articolo 10 della legge n. 689/1981 prevede un rapporto di 1/10 tra minimo e massimo e che per quanto la legge speciale, come quella in esame, possa prevedere limiti diversi questi devono comunque essere assistiti da criteri di proporzionalità e ragionevolezza e rispettare il rapporto del decuplo.

#### Art. 10

(Esecuzione di lavori connessi alla gestione)

La norma, che risulta in linea con i principi europei a tutela della concorrenza, prevede che i lavori connessi alla gestione vadano a gara a meno che la stessa gestione della rete, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali non sia stata affidata con procedura di evidenza pubblica non limitata alla sola gestione .

#### Art. 11

(Regime del subentro in caso di scadenza dell'affidamento o cessazione anticipata)

La norma in esame disciplina l'ipotesi di subentro in caso di scadenza dell'affidamento o di cessazione anticipata e presenta alcune criticità.

La prima, laddove nel comma 1 si prevede che «[...] le reti, gli impianti e le altre dotazioni essenziali per la prosecuzione del servizio, come individuati ai sensi dell'articolo 9, comma 1, in quanto non duplicabili a costi socialmente sostenibili, sono assegnati al nuovo gestore». L'utilizzo della locuzione «in quanto», infatti, lascia spazio ad un'interpretazione più aderente al dato letterale, secondo la quale le reti, gli impianti e le altre dotazioni essenziali per la prosecuzione del servizio, salvo che non abbiano costi socialmente non sostenibili, andrebbero sempre duplicate. Eseguita letteralmente, quest'ultima, che contrasta con il principio di invarianza finanziaria previsto dall'art. 19, comma 1, della legge delega n. 124/2015. Si suggerisce, pertanto, di sostituire la locuzione: «in quanto», con il termine: «poiché», ovvero di riformulare il testo del comma 1, eliminando dal primo periodo le parole: «[...] in quanto non duplicabili a costi socialmente sostenibili [...]».

Ulteriore criticità riguarda il caso in cui le reti, gli impianti e le altre dotazioni essenziali per la prosecuzione del servizio non ricadono nella mano pubblica. La norma, infatti, non limita il suo ambito di applicazione ai suddetti beni. In ragione di ciò si suggerisce di modificare il testo nel senso di chiarire che la disciplina in questione vale solo per le reti, gli impianti e le altre dotazioni essenziali per la prosecuzione del servizio di proprietà pubblica.

Quanto al comma 2, da un lato, risulta del tutto generico e non determinato lo strumento giuridico attraverso il quale operare la cessione al nuovo gestore dei beni strumentali realizzati in attuazione dei piani di investimento concordati con l'ente affidante, il che, invece, deve essere chiarito. Dall'altro, si segnala che, qualora si trattasse di beni strumentali di proprietà del gestore privato uscente, sarebbe

indispensabile prevedere il consenso anche di quest'ultimo ai fini della detta cessione.

La Commissione, infine, segnala in relazione alla disciplina del diritto all'indennizzo spettante al gestore uscente l'opportunità di prevedere espressamente che eventuali ritardi nella corresponsione del suddetto indennizzo non fanno sorgere alcun diritto di ritenzione dell'impianto, tanto al fine di evitare ritardi nell'erogazione del servizio.

#### TITOLO IV

### ORGANIZZAZIONE E ALLOCAZIONE DEI POTERI DI REGOLAZIONE, VIGILANZA E CONTROLLO

#### CAPO I

#### ORGANIZZAZIONE

##### Art. 12

(Organizzazione dei servizi)

L'articolo in questione disciplina l'organizzazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, definendo la competenza dei comuni e delle città metropolitane. Ciò suggerisce l'opportunità di modificare la rubrica della norma: «*Organizzazione dei servizi*» in «*Organizzazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale*».

Inoltre, si suggerisce di rafforzare le funzioni dei comuni e delle città metropolitane sul versante della tutela non giurisdizionale a favore dell'utenza in omaggio al criterio direttivo contenuto nell'art. 19, comma 1, lett. h), della legge delega, modificando il comma 2 dell'articolo in esame, prevedendo che: «*I comuni e le città metropolitane, secondo le rispettive competenze, regolano ogni altra funzione attinente all'organizzazione e alla gestione dei servizi, assicurando, anche mediante la*

*propria organizzazione, adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale a favore dell'utenza».*

#### Art. 13

(Organizzazione dei servizi a rete – ambiti territoriali ottimali)

La norma in questione, rispetto alla quale non si rilevano criticità, ribadisce un principio già presente nell'attuale legislazione (art. 3-bis, comma 1-bis, d.lgs. 138/2011), di coincidenza tra la gestione dei servizi a rete e gli ambiti o bacini territoriali ottimali.

#### Art. 14

(Bacini e livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale)

L'articolo in esame detta la disciplina dei bacini e livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale, prevedendo i soggetti che contribuiscono a definire i suddetti bacini anche sulla scorta di alcuni indici dettati dalla norma in esame.

Al riguardo, si segnala la necessità di eliminare il termine *«province»* contenuto nel comma 1 e di sostituirlo con il termine *«ente di area vasta»* in omaggio a quanto disposto dall'art. 1, l. 7 aprile 2014, n. 56.

Quanto al comma 3 è opportuno specificare, in relazione agli obblighi informativi che ricadono in capo agli operatori già attivi nel bacino, che gli stessi riguardano i servizi effettuati. L'ultimo periodo della norma potrebbe quindi essere riformulato nei seguenti termini: *«Gli operatori già attivi nel bacino sono tenuti a fornire le informazioni ed i dati rilevanti in relazione ai servizi effettuati [...]»*.

Il comma 4 si preoccupa di disciplinare le procedure di scelta del contraente per i servizi di trasporto pubblico locale, prevedendo il ricorso alla procedura di evidenza pubblica. L'ultimo periodo, però, dispone che in caso di unica offerta l'aggiudicazione avviene solo per

2

motivi di necessità e di urgenza e comporta l'affidamento per una durata non superiore a tre anni.

Si segnala che la disposizione si presta ad un uso strumentale ed a possibili abusi da parte degli operatori del settore che potrebbero partimentare di fatto il proprio accesso ai singoli bacini di mobilità, accordandosi per presentare una sola offerta in ciascuna gara diretta a soddisfare i singoli bacini di mobilità. Si suggerisce, pertanto, l'espunzione del periodo, potendo le eventuali situazioni di necessità ed urgenza essere fronteggiate con lo strumento del potere dell'ordinanza sindacale *extra ordinem* ai sensi dell'art. 54, d.lgs. 267/2000

## CAPO II

### COMPETENZE DELLE AUTORITA' INDIPENDENTI

#### Art. 15

(Competenze delle Autorità indipendenti)

Il Capo II del Titolo IV si compone di un trittico di norme dedicate alle autorità indipendenti, che attua il criterio direttivo contenuto nel comma 1, lett. n), dell'art. 19.

In particolare, l'articolo in esame stabilisce che le autorità indipendenti per i rispettivi settori di competenza predispongono schemi di bandi di gara e contratti tipo. Nel caso in cui non sia istituita un'Autorità indipendente per il settore al quale afferisce il servizio, schemi di bandi di gara e contratti tipo sono predisposti dall'Autorità nazionale anticorruzione in conformità con la disciplina nazionale in materia di contratti pubblici.

Il comma 2 prevede che le autorità indipendenti, per i rispettivi settori di competenza, individuano i costi standard dei diversi servizi pubblici

locali di interesse economico generale e i livelli minimi di qualità degli stessi. Si suggerisce di prevedere disposizione analoga a quella contenuta nel comma 1, individuando nell'Autorità garante della concorrenza e del mercato l'autorità indipendente che ha competenza in assenza di altra Autorità deputata a regolare il settore afferente al servizio pubblico locale di interesse economico generale. Pertanto, si propone di aggiungere un secondo periodo al comma 2 del seguente tenore: *«Per i servizi, per i quali non opera un'autorità indipendente di regolazione, i costi standard dei servizi pubblici locali di interesse economico generale e i livelli minimi di qualità degli stessi sono individuati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato».*

Il comma 3 prevede che: *«Su richiesta dell'amministrazione competente, le autorità indipendenti di regolazione del settore e dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato esprimono un parere circa i profili economici e concorrenziali relativi alla suddivisione in lotti degli affidamenti».*

Si suggerisce di ricollocare la norma in questione, senza mutarne la formulazione quale ultimo periodo del comma 3 dell'art. 7, che disciplina il procedimento, all'esito del quale l'ente competente all'organizzazione del servizio individua le modalità di gestione dello stesso.

#### Art. 16

(Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente)

La norma estende l'ambito di competenze dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico anche al sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, rimodulandone le attribuzioni. Infatti, la norma in esame esemplifica le funzioni di regolazione e controllo dell'Autorità in questione, di cui viene mutata

la denominazione in: «*Autorità di regolazione per energia reti, e ambiente*», individuandole quali in particolare in materia di:

- a) emanazione di direttive per la separazione contabile e amministrativa della gestione, la valutazione dei costi delle singole prestazioni anche ai fini della corretta disaggregazione per funzioni, per area geografica e per categorie di utenze, e definizione di indici di valutazione dell'efficienza e dell'economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi;
- b) definizione dei livelli di qualità dei servizi, sentite le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori e vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi;
- c) diffusione della conoscenza e della trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dell'utenza;
- d) tutela dei diritti degli utenti anche tramite le valutazioni di reclami, istanze e segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati;
- e) definizione di schemi tipo dei contratti di servizio di cui all'articolo 203 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152;
- f) predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio 'chi inquina paga';
- g) fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;
- h) approvazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento;

i) verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi;

l) formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi gravi di inadempienza e di non corretta applicazione; predisposizione di una relazione annuale al Parlamento sull'attività svolta.

Il comma 3, in omaggio al principio di invarianza finanziaria contenuto nella legge delega e ripreso nel comma 5 dell'articolo in esame, prevede che all'onere derivante dal funzionamento dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente in relazione alle nuove competenze assegnate in materia di gestione dei rifiuti si provvede mediante un contributo di importo non superiore all'uno per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio versato dai soggetti esercenti il servizio di gestione dei rifiuti.

Tanto premesso, a fronte del considerevole aumento delle competenze dell'Autorità in questione, che si occuperebbe *ex novo* della regolazione di un settore così delicato come quello dei rifiuti, non può che condividersi quanto contenuto nelle osservazioni presentate dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, circa la necessità che allo svolgimento delle suddette funzioni possa provvedersi mediante il reclutamento di nuovo personale dotato di specifiche competenze tecniche, il cui costo in ogni caso non graverebbe sulla finanza pubblica in forza del previsto meccanismo di autofinanziamento (la cui previsione risulterebbe altrimenti priva di effettive finalità).

Peraltro, analoga integrazione organica è stata prevista in occasione dell'attribuzione, alla stessa Autorità per l'energia, delle competenze di

regolazione del sistema idrico integrato (cfr. l. n. 214 del 2011 e successive modificazioni).

Come già rilevato in quella occasione, tale reclutamento non potrebbe in alcun modo considerarsi come un onere a carico del bilancio dello Stato, in coerenza, peraltro, con un consolidato orientamento di questo Consiglio (cfr. il parere di Commissione Speciale n. 1186 del 14 dicembre 2011) e delle raccomandazioni delle principali Organizzazioni Internazionali, che considerano l'autonomia finanziaria e organizzativa come componenti essenziali dell'indipendenza delle Autorità di Regolazione (cfr., ad esempio, il Rapporto dell'OCSE *The Governance of Regulators* del 2014).

Inoltre, in mancanza dell'attuazione del suddetto reclutamento, si pone in concreto il rischio che le nuove competenze assegnate all'Autorità non possano essere svolte efficacemente, con grave pregiudizio per la qualità del servizio, per i cittadini che ne fruiscono e, in ultima analisi, anche per l'ambiente (sulla "idoneità delle norme giuridiche a perseguire 'in concreto' gli interessi pubblici prefissati dalla legge di riforma", cfr. già il citato parere n. 515 del 2016).

Pertanto, si raccomanda di accogliere la suddetta osservazione anche in ragione del fatto che una simile previsione non si tradurrebbe in alcun costo per lo Stato.

#### Art. 17

(Modifiche delle competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti)

L'articolo 17 interviene specificamente sulle competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti. Al riguardo, la Commissione rileva che in relazione a quanto disposto dalla lett. b) del comma 2, secondo la quale vi è l'obbligo per il gestore del servizio di trasporto pubblico

locale di possedere, quale requisito di idoneità economica e finanziaria, un patrimonio netto pari almeno al venti per cento del corrispettivo annuo posto a base di gara, che la norma, anche indipendentemente dal divieto di *gold plating*, potrebbe risultare in contrasto con il generale principio di introduzione di nuovi oneri in capo ai privati (art. 8, l. n. 180/2011; art. 14, l. n. 246/2005; d.P.C.M. 11 settembre 2008 n. 170) nonché con i principi contenuti nell'art. 16, comma 1, lett. a) e b) della legge delega.

### CAPO III

#### DISTINZIONE TRA FUNZIONI DI REGOLAZIONE E FUNZIONI DI GESTIONE

##### Art. 18

(Principio di distinzione tra funzioni di regolazione e di gestione)

Il capo III del Titolo IV contiene norme che recano l'affermazione del principio di separazione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione e che ne presidiano l'attuazione attraverso la previsione di inconfiribilità e divieti.

##### Art. 19

(Inconfiribilità degli incarichi inerenti alla gestione del servizio)

L'articolo in esame contiene la disciplina delle inconfiribilità degli incarichi inerenti alla gestione del servizio, fissando al comma 1 e al comma 2 l'ambito dei soggetti, ai quali non possono essere conferiti incarichi professionali, di amministrazione o di controllo o inerenti alla gestione del servizio.

Il successivo comma 3 estende il divieto di conferimento incarichi nei confronti del coniuge, dei parenti e degli affini entro il quarto grado.

L'utilizzo di un riferimento formale quale è il coniugio, la parentela o l'affinità non sembra però adeguato a realizzare il criterio direttivo contenuto nell'art. 19, comma 1, lett. l), della legge delega, poiché non colpisce eventuali situazioni sostanziali, quindi si suggerisce di fare rinvio alle ipotesi contenute nel comma 1, n. 2, dell'art. 51 c. p. c., quanto al convivente o commensale abituale. Riferimento, peraltro, già utilizzato dal successivo art. 20, comma 5. Pertanto, la norma potrebbe essere riformulata nei seguenti termini: *«il divieto di cui ai commi 1 e 2 opera anche nei confronti dei soggetti indicati dal comma 1, n. 2, dell'art. 51 del codice di procedura civile».*

Il comma 5 prevede, da un lato, in termini generali il coordinamento con la disciplina contenuta nel d.lgs. 39/2013, nel senso che le disposizioni ivi contenute si applicheranno, salvo il criterio di specialità imponga l'applicazione di quelle contenute nell'articolo in esame. Sul versante delle sanzioni, invece, è previsto un rinvio secco agli artt. 17 e 18 del suddetto d.lgs. 39/2013, che prevedono rispettivamente:

- a) la nullità degli incarichi conferiti *contra legem*,
- b) le sanzioni a carico del soggetto conferente.

Il comma 6 prevede che la disciplina in questione si applica ai conferimenti successivi all'entrata in vigore del presente decreto. Ciò potrebbe comportare che gli incarichi professionali, ordinariamente caratterizzati dall'essere dei contratti di durata, continuerebbero ad essere svolti da soggetti che in applicazione della presente disciplina non potrebbero, invece, risultare affidatari degli incarichi. Onde evitare un simile contrasto, si suggerisce di prevedere che gli incarichi in essere, se in contrasto con la disciplina contenuta nel presente decreto, cessino previa diffida da parte dell'ente conferente.

Il testo della norma potrebbe, quindi, essere riformulato nei seguenti termini: *«Le inconferibilità di cui al presente articolo si applicano alle nomine e agli incarichi conferiti successivamente alla data di entrata in vigore del presente articolo. Gli incarichi già conferiti alla data di entrata in vigore del presente articolo, se in contrasto con quest'ultimo, cessano entro sessanta giorni previa diffida da parte dell'ente conferente».*

#### Art. 20

(Divieti e inconferibilità nella composizione delle Commissioni di gara per l'affidamento della gestione del servizio)

L'articolo in esame, fermo quanto previsto dal d.lgs. 39/2013, individua i divieti e le inconferibilità dei commissari di gara per l'affidamento della gestione del servizio.

La disciplina presenta due criticità. Una prima riguarda il comma 4, nella parte in cui prevede che non possono svolgere il ruolo di commissari di gara coloro che abbiano concorso con dolo o colpa grave all'approvazione di atti dichiarati illegittimi. La norma, infatti, opera un accostamento tra condotta illecita del commissario e atto illegittimo, che risulta di dubbio abbinamento, dal momento che, ad eccezione dell'accertamento operato dalla Corte dei conti, non si verifica tendenzialmente l'accertamento della condotta illecita del singolo amministratore. Infatti, anche quando il giudice amministrativo dispone il risarcimento del danno a seguito di atto illegittimo, che integri una condotta illecita lesiva di un interesse legittimo, accerta la responsabilità dell'amministrazione e non del singolo.

Si suggerisce, quindi, di agganciare il divieto *de quo* espressamente alla circostanza di essere stati riconosciuti responsabili per dolo o colpa

grave di danno erariale in veste di componente di commissario di gara. Si suggerisce inoltre di prevedere un limite temporale sia pure ampio al divieto in questione. Il comma in questione potrebbe, quindi, essere riformulato nei seguenti termini: *«Sono esclusi da successivi incarichi di commissario coloro che in qualità di componenti di commissioni di gara siano stati riconosciuti responsabili, anche con sentenza non passata in giudicato, per dolo o colpa grave di danno erariale. Il divieto cessa dopo quindici anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna».*

Una seconda criticità è analoga a quella già segnalata in relazione al comma 6 dell'articolo 19. Per le stesse ragioni sopra esposte si propone di riformulare il testo del comma 7 dell'articolo 20 nei seguenti termini: *«Le inconfiribilità di cui al presente articolo si applicano alle nomine e agli incarichi conferiti successivamente alla data di entrata in vigore del presente articolo. Gli incarichi già conferiti alla data di entrata in vigore del presente articolo, se in contrasto con quest'ultimo cessano entro sessanta giorni previa diffida da parte dell'ente conferente».*

## TITOLO V

### CONTRATTO DI SERVIZIO, TARIFFE, TRASPARENZA E TUTELA DEI CONSUMATORI

Il Titolo V, rubricato *«Contratto di servizio, tariffe, trasparenza e tutela dei consumatori»*, evoca l'attuazione dei seguenti criteri specifici di delega stabiliti dall'art. 19 per la riforma della disciplina in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale:

- lettera g): 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 h): definizione delle modalità di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali;
- lettera o): previsione di adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale per gli utenti dei servizi;
- lettera p): 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 s): definizione del regime delle sanzioni e degli interventi sostitutivi, in caso di violazione della disciplina in materia;
- lettera u): 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 v): 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 trasparenza.

L'articolo 21 reca la disciplina del contratto di servizio, costituente l'atto consensuale attraverso cui si costituisce l'organizzazione del servizio al fine di promuovere il soddisfacimento degli interessi pubblici sottesi alla sua esecuzione. La conclusione di tale contratto concretizza l'assolvimento dell'ente pubblico affidante ai doveri connessi al suo ruolo istituzionale in ordine al servizio che di volta in volta viene in rilievo. Nel contempo, il gestore vede definiti, in via

consensuale, i suoi diritti e obblighi verso l'amministrazione responsabile.

Art. 21

(Contratto di servizio)

Ai sensi del comma 1 dell'articolo 21, il contratto di servizio regola i rapporti tra gli enti affidanti il servizio pubblico locale di interesse economico generale e i soggetti affidatari del servizio, nonché i rapporti tra gli enti affidanti e le società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali allo svolgimento del servizio.

Il comma 1 prevede che il contratto di servizio, nei casi contemplati dall'articolo 7, comma 1, lettera a) (affidamento mediante procedura a evidenza pubblica, in applicazione della disciplina dei contratti pubblici) e lettera b) (affidamento a società mista in esito a procedura di evidenza pubblica a 'doppio oggetto' nella scelta del socio privato), del decreto legislativo, sia stipulato contestualmente all'atto di affidamento e redatto sulla base dello schema allegato alla documentazione di gara.

La Commissione sottolinea l'importanza della scelta legislativa di prevedere l'inserimento (ovviamente, a cura dell'ente affidante) dello schema di contratto nella documentazione di gara sin dalla fase dell'indizione della procedura di evidenza pubblica, a garanzia dei principi di trasparenza, di parità di trattamento e di non discriminazione, onde fissare *ex ante* in modo vincolante gli elementi e le condizioni essenziali del contratto da stipulare con il soggetto affidatario all'esito della procedura di evidenza pubblica.

Sotto il profilo redazionale, al fine di meglio esplicitare il contenuto della disposizione di cui al comma all'esame, si suggerisce di inserire, dopo la parola «nonché», il seguente inciso: *«i rapporti tra gli enti affidanti»*.

Il comma 2 prevede che il contratto di servizio assicuri la completa corrispondenza tra gli oneri per i servizi e le risorse disponibili, tenuto conto degli eventuali proventi tariffari, e ribadisce, quanto al contenuto contrattuale, che lo stesso disciplina la regolazione del servizio e il rapporto tra ente affidante e soggetto gestore.

Nella prima parte, la disposizione costituisce corretta applicazione del principio di economicità, affinché le attività inerenti ai servizi di rilevanza economica generale si svolgano secondo un metodo economico finalizzato a raggiungere, entro un determinato lasso di tempo, quantomeno la copertura dei costi.

Sotto il profilo redazionale, per ragioni di coerenza linguistica del testo legislativo e per evitare eventuali interpretazioni letterali restrittive al solo modulo della concessione, si suggerisce di sostituire la locuzione *«amministrazioni concedenti»* con quella di *«enti affidanti»*.

Il comma 3, previa enunciazione di una clausola di salvezza delle discipline di settore, detta il contenuto necessario del contratto di servizio, imponendo le seguenti previsioni attinenti ai rapporti tra ente affidante e soggetto affidatario:

- il regime giuridico applicabile alla gestione del servizio;
- la durata del rapporto contrattuale;
- gli obiettivi di sviluppo dei servizi, il programma degli investimenti e il piano economico-finanziario;
- l'obbligo di raggiungere l'equilibrio economico della gestione;

- le modalità di remunerazione del capitale investito, inclusi gli oneri finanziari;
- le compensazioni economiche ai soggetti affidatari del servizio per gli eventuali obblighi di servizio universale, che tengano conto dei proventi derivanti dalle tariffe e di quelli derivanti dall'eventuale gestione di servizi complementari;
- gli strumenti di rilevazione della qualità erogata attraverso monitoraggi di carattere continuativo dei risultati conseguiti e dell'adempimento delle altre obbligazioni contrattuali, anche sulla base di dati forniti al soggetto affidante per via informatica;
- le sanzioni e le penalità in caso di violazione delle previsioni contrattuali e le cause di risoluzione in caso di grave e reiterato inadempimento degli obblighi contrattuali;
- idonee garanzie finanziarie assicurative, nonché misure a garanzia della continuità del servizio;
- le modalità di risoluzione delle controversie con gli utenti;
- gli obblighi di informazione e di rendicontazione nei confronti dell'amministrazione competente, oppure, ove costituita, dell'autorità di regolazione settoriale, e degli altri enti preposti al controllo e al monitoraggio delle prestazioni, con riferimento ai risultati economici e gestionali e al raggiungimento degli standard qualitativi e quantitativi, sulla base di formulari predisposti dai predetti soggetti;
- la disciplina delle conseguenze derivanti dall'eventuale cessazione anticipata dell'affidamento e la fissazione dei criteri per la determinazione dell'indennizzo spettante al gestore.

In ordine alle singole previsioni, la Commissione speciale rileva quanto segue:

A) La previsione dell'elemento di cui alla lettera l) – *«le modalità di risoluzione delle controversie con gli utenti»* – costituisce una mera replica del criterio generale contenuto nell'art. 19, lettera o), della legge delega e difetta di specificità e concretezza nel tenore dispositivo.

La Commissione suggerisce l'integrazione della previsione con la specificazione:

- del termine per la proposizione dell'istanza conciliativa;
- dell'obbligo dell'ente affidante di predisporre apposito schema-tipo del formulario dell'istanza conciliativa da compilare dall'utente, da pubblicizzare debitamente;
- dell'obbligo dell'ente affidante di assicurare lo svolgimento della procedura conciliativa mediante i propri uffici.

B) La Commissione rileva, altresì, l'incompletezza della previsione dell'elemento di cui alla lettera n) – *«la disciplina delle conseguenze derivanti dall'eventuale cessazione anticipata dell'affidamento e i criteri per la valutazione dell'indennizzo spettante al gestore»* – sotto il profilo dell'omessa menzione espressa dei servizi a rete, in relazione ai quali la regolazione delle conseguenze della cessazione anticipata del rapporto e del relativo indennizzo assume un particolare rilievo economico.

La Commissione speciale suggerisce pertanto di aggiungervi, alla fine, dopo la parola «gestore» e previo inserimento di una virgola, il seguente inciso: *«con particolare riferimento alle reti, agli impianti e alle dotazioni patrimoniali essenziali destinate al servizio»*.

C) Sotto il profilo redazionale, nella previsione dell'elemento di cui alla lettera b) – *«il periodo di validità del contratto»* – appare tecnicamente più appropriato l'uso della locuzione *«la durata del rapporto contrattuale»*.

Il comma 4, dopo aver ribadito la salvezza delle previsioni delle discipline di settore, prescrive, quale ulteriore contenuto necessario del

h

contratto di servizio sotto il precipuo profilo dell'organizzazione del servizio nei rapporti con l'utenza, l'indicazione, nel testo contrattuale, dei seguenti ulteriori elementi, posti a garanzia della qualità del servizio erogato al pubblico e dell'effettività della soddisfazione dei bisogni degli utenti secondo i parametri della trasparenza, efficienza, efficacia ed accessibilità dei prezzi:

- il programma di esercizio e la dimensione di offerta dei servizi;
- la struttura, i livelli e le modalità di aggiornamento delle tariffe e dei prezzi a carico dell'utenza, per i servizi a domanda individuale nel rispetto delle modalità stabilite dall'autorità di regolazione e sotto il relativo controllo;
- gli standard qualitativi, ambientali e quantitativi delle prestazioni da erogare, inclusi i servizi di accessibilità commerciale, definiti in termini di livelli specifici e di livelli generali, e gli obiettivi di miglioramenti;
- le modalità e gli strumenti per proporre reclamo nei confronti dei gestori, nonché le modalità e i tempi di comunicazione dei relativi esiti agli utenti;
- le modalità di ristoro dell'utenza, attraverso meccanismi di rimborso automatico, in forma specifica o mediante la restituzione totale o parziale del corrispettivo, in caso di violazione degli standard qualitativi di servizio e delle condizioni generali del contratto;
- l'obbligo di provvedere a periodiche verifiche, nei limiti degli stanziamenti di bilancio ed avvalendosi di enti indipendenti, mediante indagini presso l'utenza eseguite con la partecipazione delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative sul territorio di competenza, della quantità e della qualità dei servizi offerti, prevedendo eventuali sanzioni o penalità;

- l'obbligo del soggetto gestore di rendere pubblica e di aggiornare periodicamente la carta dei servizi di cui all'articolo 24, da redigere e pubblicizzare in conformità a intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e quantità stabiliti nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni, di proposizione dei reclami e dei rimedi conciliativi e giurisdizionali;
- l'obbligo della periodica verifica dell'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato stabiliti nel contratto di servizio, ferma la possibilità per ogni singolo utente di presentare correlative osservazioni e proposte;
- un sistema di monitoraggio permanente nel rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e nelle carte di servizio, sotto la responsabilità dell'amministrazione competente, aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte dei singoli utenti.

Con riguardo al comma all'esame si rimarca, quanto alla previsione di cui alla lettera b) – «la struttura, i livelli e le modalità di aggiornamento delle tariffe e dei prezzi a carico dell'utenza, per i servizi a domanda individuale nel rispetto delle modalità e del controllo da parte dell'autorità di regolazione» –, che una delle componenti tariffarie è costituita dall'incidenza del canone di cui all'articolo 9, comma 6, per la utilizzazione della rete. Analogamente a quanto osservato nel commento a tale disposizione, si suggerisce al Governo che nel contratto di servizio sia predeterminata l'incidenza massima di tale canone rispetto ai costi complessivi, onde evitare lievitazioni dello stesso nel corso dell'esercizio.

Sempre con riguardo al comma all'esame, la Commissione, al fine di garantire l'effettività della tutela degli utenti e dei consumatori nei

h

confronti del gestore, segnala la necessità di integrare la previsione di cui alla lettera e) – *«le modalità di ristoro dell'utenza, mediante meccanismi di rimborso automatico ovvero in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo, in caso di violazione degli standard qualitativi di servizi e delle condizioni generali del contratto»* –, escludendo espressamente oneri sproporzionati a carico dell'utenza e specificando l'indifferenza delle modalità di pagamento del corrispettivo (ad. es., abbonamento) ai fini delle previste forme di tutela.

Si suggerisce pertanto di aggiungere al testo della lettera e) il seguente inciso, preceduto da una virgola: *«senza alcuna spesa e formalità e senza eccezione con riferimento alle modalità di pagamento del corrispettivo»*.

Art. 22

(Obblighi contrattuali e disposizioni per l'innovazione del trasporto pubblico locale)

Art. 23

(Modifica dei criteri di riparto del Fondo per il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale)

Art. 26

Lotta all'evasione tariffaria nel settore del trasporto pubblico locale)

Art. 27

(Tutela dell'utenza nel settore del trasporto pubblico locale)

Art. 35

(Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale per la pianificazione e finanziamento della mobilità urbana sostenibile)

Per ragioni di connessione, s'impone l'esame congiunto degli articoli 22, 23, 26, 27 e 35, tutti disciplinanti aspetti specifici del settore del trasporto pubblico locale.

Gli articoli all'esame, recanti variegata previsioni legislative – volte 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 – 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).

La Commissione raccomanda di conseguenza l'espunzione degli articoli 22, 23, 26, 27 e 35 dal decreto legislativo.

#### Art. 24

(Carta dei servizi)

L'articolo 24 impone ai gestori del servizio pubblico di rendere pubblica la versione aggiornata della c.d. carta dei servizi, con la quale il gestore assume unilateralmente una serie di obbligazioni volte a garantire determinati livelli di qualità.

Ai sensi del comma 1, la carta dei servizi, oltre a quanto già previsto nel contratto di servizio con riguardo ai rapporti con l'utenza, deve contenere anche le informazioni che consentono all'utente di conoscere le principali voci di costo coperte dalla tariffa e l'indicazione specifica dei diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono far valere nei confronti dei gestori del servizio.

La Commissione, con riferimento al comma all'esame, ribadisce l'osservazione formulata in ordine alla previsione di cui all'articolo 21, comma 4, lettera b), relativa all'esigenza di evidenziare l'incidenza del canone di cui all'art. 9, comma 6, sulla tariffa. Si suggerisce pertanto di aggiungere, dopo la parola «*esogeni*», il seguente inciso: «*ivi compreso il canone di cui all'articolo 9, comma 6*».

Il comma 2 attribuisce alle autorità di regolazione e alle altre amministrazioni munite di competenza regolatoria in materia di servizi pubblici locali il compito di definire i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici – facendo espressamente salva la disciplina di cui al Codice del consumo e alla l. 10 ottobre 1990, n. 287 – e, in particolare, di prevedere:

- l'obbligo per il soggetto gestore di adottare una «*Carta della qualità dei servizi*», recante una completa informazione degli utenti sugli elementi riportati sopra *sub* articolo 21, comma 4;
- strumenti di risoluzione delle controversie insorte tra gestori e utenti del servizio, alternativi ai rimedi giurisdizionali;
- la consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori;
- la verifica periodica, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, dell'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato fissati nel contratto di servizio;
- un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle carte di qualità dei servizi;
- l'istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestori dei servizi e associazioni dei consumatori, tenendo conto di eventuali reclami, proposte o osservazioni provenienti dagli utenti;

- il finanziamento degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, della consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori e delle verifiche periodiche attraverso un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio.

La Commissione, con riferimento alla lettera b) del comma 2 – *«previsione di strumenti di risoluzione delle controversie insorte fra gestori ed utenti del servizio, alternative a quella della giustizia ordinaria»* –, in analogia alle osservazioni svolte sopra sub articolo 21, lettera A), suggerisce una più puntuale indicazione degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie.

Per il resto, non sono da rilevare criticità in ordine all'articolo all'esame.

Art. 25

(Tariffe)

L'articolo 25 fissa i criteri di definizione delle tariffe dei servizi pubblici locali di rilevanza economica generale da parte degli enti affidanti, facendo espressamente salve le competenze delle autorità di regolazione e le disposizioni delle discipline di settore.

A norma del comma 1, la definizione delle tariffe deve essere impostata 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.

Sono, in particolare, stabiliti i seguenti criteri di determinazione tariffaria:

- correlazione tra costi standard e ricavi, in funzione del raggiungimento dell'equilibrio economico e finanziario della gestione;
- rapporto di equilibrio tra finanziamenti raccolti e capitale investito;
- entità dei costi di gestione dell'opera, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio;
- adeguata remunerazione del capitale investito, coerente con le prevalenti condizioni di mercato.

È da rimarcare che l'adozione del criterio dei costi standard, rispondente ai parametri di diritto europeo in tema di compensazioni e corrispettivi in materia di servizi di interesse economico generale, si basa su un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari, avrebbe dovuto sopportare, fungendo dunque da incentivo agli operatori del settore di promuovere la propria efficienza (obiettivo, invece destinato al fallimento, se fossero assunti a parametro i costi specifici del soggetto affidatario, potendo questi ultimi essere anche il frutto di un esercizio inefficiente dell'attività economica oggetto del servizio).

Analogamente a quanto già osservato sub articoli 21 e 24, la Commissione, con riferimento alla previsione di cui alla lettera a) del comma all'esame, suggerisce al Governo di inserire un riferimento espresso all'elemento del canone di cui all'art. 9, comma 6, che, nei servizi a rete, costituisce un costo per il gestore del servizio e/o della rete.

Invece, in ordine alla previsione di cui alla lettera d) del comma all'esame, si suggerisce di sostituire la locuzione, troppo generica: «prevalenti condizioni di mercato», con la locuzione, più specifica: «prevalenti condizioni del mercato dei servizi».

Il comma 2 prevede che gli enti affidanti possono introdurre tariffe agevolate per specifiche categorie di utenti in condizioni di disagio economico o sociale o diversamente abili, provvedendo alla relativa compensazione in favore dei gestori.

Trattasi di misura di carattere assistenziale che può essere presente anche nei servizi prestati su base universale, secondo contingenti valutazioni politiche e di convenienza economica degli enti affidanti.

Il comma 3, al dichiarato scopo di conseguire il graduale miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi, stabilisce che gli enti affidanti, nei settori di competenza e in conformità all'eventuale disciplina dell'autorità di regolazione settoriale ove costituita, fissano le modalità di aggiornamento tariffario secondo il metodo del *price-cap*. La disposizione si pone in linea con il più diffuso (sin dagli anni '80 del secolo scorso) metodo di aggiornamento tariffario sui mercati regolamentati dei servizi pubblici, recepito anche nell'ordinamento italiano [v. artt. 2, commi 12, lett. e), e 18 l. 14 novembre 1995, n. 481], il c.d. *price-cap*, inteso come limite massimo della variazione del prezzo vincolata per un periodo pluriennale. La regolazione sulla base di tale metodo è volta a favorire l'innovazione del processo di produzione ed erogazione del servizio, consentendo al gestore di beneficiare di una parte dei correlativi aumenti di produttività, attesa la decisività del fattore del tasso di crescita della produttività (c.d. *X-factor*) nell'ambito della formula di aggiornamento.

Il comma 4 prevede la possibilità, alternativa al metodo del *price-cap*, di effettuare l'aggiornamento tariffario attraverso l'individuazione di un prezzo massimo che tenga conto dei costi standard del servizio (compresi quelli derivanti da eventi eccezionali), di una congrua

remunerazione del capitale investito e degli obiettivi di qualità del servizio.

La Commissione rileva che la previsione dell'applicazione della metodologia alternativa di aggiornamento delle tariffe, contenuta nel comma all'esame, a discrezionalità dell'ente gestore, contrasta con la finalità, enunciata nei commi 1 e 3, di perseguire i recuperi di efficienza che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, poiché, con la fissazione di un tasso di rendimento 'normale', peraltro senza predeterminazione legislativa del periodo temporale di riferimento, si riducono gli incentivi del soggetto affidante gestore del servizio all'innovazione del processo produttivo e alla minimizzazione dei costi di produzione, conseguendo lo stesso comunque il rendimento stabilito dal regolatore.

La Commissione suggerisce pertanto di espungere il comma 4 dal testo del decreto legislativo, in quanto introduttivo di un metodo ormai obsoleto di aggiornamento tariffario.

#### Art. 26

(Lotta all'evasione tariffaria nel settore del trasporto pubblico locale)

La Commissione, con riguardo all'articolo all'esame, rinvia alle considerazioni svolte *sub* articolo 22, raccomandandone l'espunzione dal decreto legislativo.

#### Art. 27

(Tutela dell'utenza nel settore del trasporto pubblico locale)

La Commissione si richiama alle considerazioni svolte *sub* articolo 22, raccomandando l'espunzione dell'articolo all'esame dal decreto legislativo.

Art. 28

(Tutela non giurisdizionale)

L'articolo 28 prevede che l'utente possa promuovere la risoluzione extragiudiziale delle controversie (*ADR-Alternative Dispute Resolution*) presso gli organismi e in base alle procedure di cui alla Parte V, Titolo II-*bis*, d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (Titolo II-*bis*, inserito dal d.lgs. 6 agosto 2015, n. 130).

Onde evitare l'insorgenza di incertezze interpretative sulle situazioni legittimanti l'accesso alla tutela, si suggerisce di sopprimere l'inciso «*che lamenti la violazione di un diritto o un interesse giuridico rilevante*».

Appare opportuno evidenziare che l'art. 141, commi 7 e 9, Codice del consumo fa salve le procedure e gli organismi *ADR* nei settori di competenza dell'AEEGSI, della Banca d'Italia, della Consob e dell'Agcom, purché conformi ai principi, alle procedure e requisiti delle disposizioni di cui al Titolo II-*bis*, Parte V, dello stesso Codice, con la conseguenza che appare superflua l'introduzione di un'espressa clausola di salvezza con riguardo alle procedure *ADR* previste presso le autorità settoriali di regolazione.

Art. 29

(Vigilanza sulla gestione)

Art. 30

(Programma dei controlli)

Art. 31

(Sanzioni amministrative)

Gli articoli 29, 30 e 31 recano norme relative a forme di vigilanza e controllo sulla gestione e sull'osservanza del contratto di servizio e alle relative sanzioni.

Pur non ravvisandosi particolari criticità, valuti il Governo se non sia il caso di introdurre forme sanzione anche diverse dalle sanzioni pecuniarie, ad esempio di natura reputazionale.

Con riferimento all'articolo 31 la Commissione, analogamente a quanto osservato in ordine alla disposizione di cui all'articolo 9, comma 8, rileva che la forbice tra minimo e massimo edittale è sproporzionata e non ancorata a criteri predeterminati. Si suggerisce pertanto di modificare la previsione sanzionatoria in aderenza al limite generale posto dall'art. 10, comma 2, l. n. 689/1981, secondo cui il limite massimo della sanzione amministrativa pecuniaria non può, per ciascuna violazione, superare il decuplo del minimo.

#### Art. 32

(Modifica, aggiornamento e verifica del rispetto del contratto di servizio e degli altri obblighi)

L'articolo 32 disciplina i poteri – affidati all'organo di revisione di cui al Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – di verifica del rispetto del contratto di servizio, nonché delle relative modifiche o aggiornamento.

Non si ravvisano elementi di criticità della norma.

#### TITOLO VI

#### INCENTIVI E PREMIALITÀ

Il Titolo VI, recante «*Incentivi e premialità*», è composto da due articoli, rispettivamente rubricati «*Misure di premialità a favore di concorrenza e aggregazioni*» (articolo 33) e «*Utilizzazione di crediti di imposta per la realizzazione di opere infrastrutturali e investimenti finalizzati al miglioramento dei servizi pubblici locali*» (articolo 34).

#### Art. 33

(Misure di premialità a favore di concorrenza e aggregazioni),

L'articolo 33, al comma 1 – riproponendo una disposizione analoga già contenuta nell'art. 3-*bis*, comma 2-*bis*, d.l. n. 138/2011 –, prevede che il gestore succeduto al concessionario iniziale, in via universale o parziale, a seguito di operazioni societarie, prosegue nella gestione dei servizi fino alle scadenze previste, e che, in tale ipotesi, il soggetto competente accerta la persistenza dei criteri qualitativi e la permanenza delle condizioni di equilibrio economico-finanziario al fine di procedere, ove necessario, alla loro rideterminazione anche tramite l'aggiornamento del termine di scadenza di tutte o di alcune delle concessioni in essere, previa verifica dell'Autorità di regolazione competente, ove istituita, tenendo anche conto del programma degli interventi definito a livello di ambito territoriale ottimale.

La Commissione rileva, in primo luogo, la necessità di sostituire le locuzioni di «*concessionario*» e di «*concessioni*» con quelle di «*affidatario*» e di «*affidamenti*», onde evitare eventuali interpretazioni restrittive non sorrette da adeguata *ratio* giustificatrice.

Si suggerisce, altresì, di sostituire nella seconda riga la parola «*trasparente*» con il seguente inciso: «*di cui è data notizia nelle forme di legge*».

Nel merito, la Commissione segnala la problematicità della disposizione all'esame, laddove, in caso di subentro in seguito a operazioni societarie, consente la rideterminazione dei criteri qualitativi e delle condizioni di equilibrio economico-finanziario, persino tramite l'aggiornamento del termine di scadenza degli affidamenti in corso, atteso il connesso pericolo di un'alterazione postuma delle condizioni essenziali stabilite nella fase di evidenza pubblica, in violazione dei principi della *par condicio*, della trasparenza e della non discriminazione, con la precisazione che l'aggiornamento del termine di scadenza si risolverebbe in una vera e propria elusione della procedura di evidenza pubblica.

Si propone, pertanto, l'espunzione della previsione della possibilità di una proroga della scadenza dei rapporti in corso, unitamente alla puntualizzazione dei limiti delle modifiche apportabili agli elementi non essenziali di tali rapporti.

Il comma 2 – riproponendo una disposizione analoga già contenuta nell'art. 3-*bis*, comma 4, d.l. n. 138/2011 – prevede che:

- i finanziamenti a qualsiasi titolo concessi a carico delle risorse pubbliche statali ai sensi dell'art. 119, comma 5, Cost., relativi ai servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete, sono attribuiti agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali o ai relativi gestori del servizio, a condizione che dette risorse siano aggiuntive o garanzia a sostegno dei piani di investimento approvati da detti enti di governo;
- le relative risorse siano prioritariamente assegnate ai gestori selezionati tramite procedura di gara ad evidenza pubblica o di cui siano state attestate l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso

in conformità ai parametri stabiliti, ovvero che abbiano deliberato operazioni di aggregazione societaria.

La Commissione segnala, in primo luogo, la mancata giustificazione della limitazione della previsione normativa ai solo servizi pubblici a rete, per cui si suggerisce l'eliminazione, nel primo periodo del comma all'esame, delle parole «*a rete*».

Sotto il profilo formale, per ragioni di maggiore chiarezza del testo, si propone di sostituire, nel secondo periodo del comma all'esame, le parole «*ai gestori selezionati*» con le seguenti: «*ai soli gestori che sono stati selezionati*».

La Commissione rileva, infine, che la disposizione del comma 2, secondo periodo, può prestarsi alla strumentale assegnazione di benefici finanziari cui non corrispondano concrete prestazioni, in violazione della disciplina europea sugli aiuti di Stato.

Pertanto, si suggerisce o di espungere la disposizione dal testo dell'articolo all'esame, o, in alternativa, di specificare i criteri oggettivi di priorità nell'assegnazione dei fondi.

#### Art. 34

(Utilizzazione di crediti di imposta per la realizzazione di opere infrastrutturali e investimenti finalizzati al miglioramento dei servizi pubblici locali)

L'articolo 34, al comma 1 – sostanzialmente riproducendo la disposizione di cui all'art. 6 d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 –, stabilisce che il limite massimo, determinato dall'art. 34 l. 23 dicembre 2000, n. 388, dei crediti di imposta compensabili ai sensi dell'art. 17 d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241, attualmente fissato nel limite di 700.000 euro per ciascun anno solare,

non si applica agli enti locali che abbiano maturato il credito di imposta in relazione ai dividendi distribuiti dalle ex-aziende municipalizzate trasformate in società per azioni.

Al comma 2, dispone che le relative compensazioni e i rimborsi *ex art.* 1, comma 52, l. 30 dicembre 2004, n. 311, sono destinati esclusivamente alla realizzazione di infrastrutture necessarie per il miglioramento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

La Commissione osserva che trattasi di disposizioni di natura prettamente fiscale, esulanti dai limiti della legge delega, a prescindere dal rilievo che la disposizione di cui al comma 1 si limita a riprodurre una disposizione già esistente senza disporne l'abrogazione.

La Commissione propone pertanto lo stralcio dell'intero articolo 34 dal testo del decreto legislativo.

## TITOLO VII

### DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Il Titolo VII contiene disposizioni di disciplina transitoria, di coordinamento con la legislazione vigente e disposizioni abrogatrici. Prima di scendere all'esame dei singoli articoli, la Commissione ritiene opportuno raccomandare al Governo di procedere ad una rinnovata ricognizione, sistematica e puntuale, di tutte le disposizioni, ordinamentali e settoriali, riferibili alla materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica generale, onde evitare il rischio della contemporanea sopravvivenza di norme, anche assai datate, che potrebbero confliggere con quelle del presente decreto

Art. 35

(Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale per la pianificazione e finanziamento della mobilità urbana sostenibile)

La Commissione si richiama alle considerazioni svolte *sub* articolo 22, raccomandando l'espunzione dell'articolo dal decreto legislativo.

#### Art. 36

(Disposizioni transitorie)

L'articolo 36 detta una disposizione transitoria in funzione dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 8 l. 5 giugno 2003, n. 131, in ordine alla quale non si rilevano elementi di criticità.

#### Art. 37

(Coordinamento con la legislazione vigente)

L'articolo 37, al comma 1, apporta modifiche agli artt. 173, comma 1, e 202, comma 6, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in tema di passaggio del personale al gestore del servizio idrico integrato e, rispettivamente, del servizio integrato dei rifiuti urbani, prevedendo la soppressione dell'ivi contenuto rinvio all'art. 31 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

La Commissione 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 pretta valenza giuslavoristica.

La Commissione suggerisce pertanto l'espunzione dei due commi dal testo del decreto legislativo.

Si propone, altresì, la soppressione del comma 3 – che apporta una modifica all'art. 84, comma 4, lettera b), del Codice della strada, in tema di veicoli destinati alla locazione senza conducente, includendovi i veicoli destinati ai servizi di linea per trasporto di persone di cui al successivo art. 87, comma 2, del Codice –, in quanto vi ostano le ragioni di violazione dei principi e criteri generali di delega evidenziate sopra *sub* articolo 22.

Criticità alcuna è ravvisabile in relazione al comma 4, teso al coordinamento con la riforma delle società partecipate

Art. 38

(Abrogazioni)

L'articolo 38 elenca una serie di disposizioni o testi legislativi oggetto di abrogazione.

Non sono da rilevare criticità per le abrogazioni di cui alle lettere c), h), l), m), n), o), p), q) e r) dell'articolo all'esame.

Quanto alle abrogazioni previste dalle lettere a), d), e), f) e g) – inerenti alla materia dei rapporti di lavoro e sindacali di varie categorie dei servizi pubblici di trasporto –, si segnala l'esigenza di una relativa riconsiderazione o riformulazione in rapporto alle eventuali determinazioni assunte in ordine alle osservazioni svolte da questa Commissione con riguardo alle disposizioni concernenti le correlative materie.

Identica esigenza si segnala in ordine all'abrogazione prevista dalla lettera i), con riguardo alla qui raccomandata espunzione dell'articolo 35 dal presente decreto legislativo.

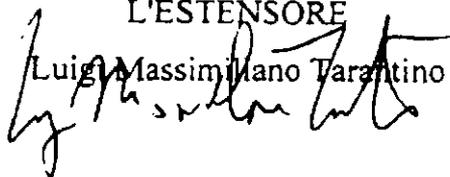
Infine, quanto alle abrogazioni previste dalla lettera b), si suggerisce un riesame delle singole fattispecie di servizi contemplate dall'art. 1 r.d. 15 ottobre 1925, n. 2578, apparendo l'elenco delle fattispecie oggetto di abrogazione incompleto, rispettivamente non apparendo l'esclusione di talune fattispecie dalla disposizione abrogatrice sorretta da adeguata *ratio* giustificatrice.

P.Q.M.

Nei termini esposti, si esprime parere favorevole, a condizione che siano espunti dal testo del decreto legislativo gli articoli e le disposizioni esulanti dai limiti della delega legislativa, quali specificati nella parte-motiva.

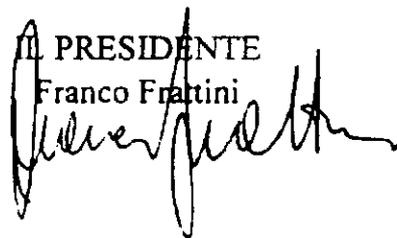
L'ESTENSORE

Luigi Massimiliano Tarantino



IL PRESIDENTE

Franco Frattini



IL SEGRETARIO

Gianfranco Vastarella

