



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

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 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.

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.*

2. 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.

3. 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.