

XVII legislatura

**Schema di decreto legislativo recante
testo unico sui servizi pubblici locali
di interesse economico generale**

(Atto del Governo n. 308)

Luglio 2016
n. 137



servizio del bilancio
del Senato





SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del bilancio, (2016). Nota di lettura, «Schema di decreto legislativo recante testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale (Atto del Governo n. 308)». NL137, luglio 2016, Senato della Repubblica, XVII legislatura

INDICE

PREMESSA	1
TITOLO I AMBITO DI APPLICAZIONE, RAPPORTI CON LE DISCIPLINE DI SETTORE E PRINCIPI GENERALI	1
Articoli da 1 a 4 (Oggetto, definizioni, ambito di applicazione e finalità)	1
TITOLO II ASSUNZIONE E GESTIONE DEL SERVIZIO.....	2
Articolo 5 (Assunzione del servizio)	2
Articolo 6 (Modalità di perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico)	3
Articolo 7 (Modalità di gestione del servizio)	3
Articolo 8 (Durata dell'affidamento).....	5
TITOLO III DISCIPLINA DELLE RETI, DEGLI IMPIANTI E DELLE ALTRE DOTAZIONI PATRIMONIALI ESSENZIALI	5
Articoli 9-11 (Proprietà e gestione; Esecuzione di lavori connessi alla gestione; Regime del subentro in caso di scadenza dell'affidamento o cessazione anticipata)	5
TITOLO IV ORGANIZZAZIONE E ALLOCAZIONE DEI POTERI DI REGOLAZIONE, VIGILANZA E CONTROLLO	8
Articoli 12 e 13 (Organizzazione dei servizi; Organizzazione dei servizi a rete - ambiti territoriali ottimali)	8
Articolo 14 (Bacini e livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale) ..	9
Articolo 15 (Competenze delle Autorità indipendenti)	10
Articolo 16 (Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente).....	11
Articolo 17 (Modifiche delle competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti)	12
Articolo 18 (Principio di distinzione tra funzioni di regolazione e gestione).....	13
Articoli 19 e 20 (Divieti e inconfiribilità degli incarichi)	13
TITOLO V CONTRATTO DI SERVIZIO, TARIFFE, TRASPARENZA E TUTELA DEI CONSUMATORI.....	14
Articolo 21 (Contratto di servizio).....	14
Articolo 22 (Obblighi contrattuali e disposizioni per l'innovazione del trasporto pubblico locale).....	16
Articolo 23 (Modifica dei criteri di riparto del Fondo per il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale)	18
Articolo 24 (Carta dei servizi)	20
Articolo 25 (Tariffe)	21
Articolo 26 (Lotta all'evasione tariffaria nel settore del trasporto pubblico locale)	22
Articolo 27 (Tutela dell'utenza nel settore del trasporto pubblico locale)	22
Articoli da 28 a 31 (Forme di tutela non giurisdizionale, di vigilanza e controllo e relative sanzioni.).....	23
Articolo 32 (Modifica, aggiornamento e verifica del rispetto del contratto di servizio e degli altri obblighi)	24

TITOLO VI INCENTIVI E PREMIALITÀ	24
Articolo 33 (Misure di premialità a favore di concorrenza e aggregazioni)	24
Articolo 34 (Utilizzazione di crediti d'imposta per la realizzazione di opere infrastrutturali e investimenti finalizzati al miglioramento dei servizi pubblici locali)	25
TITOLO VII DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI	25
Articolo 35 (Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale per la pianificazione e finanziamento della mobilità urbana sostenibile).....	25
Articoli da 36 a 38 (Disposizioni transitorie, coordinamento con la legislazione vigente e abrogazioni).....	27

PREMESSA

Lo schema di decreto legislativo in esame reca un testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generali. Il provvedimento è adottato in attuazione degli articoli 16, comma 1, lettera *c*), e 19 della legge 124/2015.

In particolare, l'articolo 19 reca una delega al Governo per il riordino della disciplina sui servizi pubblici locali di interesse economico generale. Tale delega, ai sensi del comma 1, dovrà essere esercitata senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il testo è corredato di relazione tecnica che dà conto della neutralità finanziaria del provvedimento.

TITOLO I AMBITO DI APPLICAZIONE, RAPPORTI CON LE DISCIPLINE DI SETTORE E PRINCIPI GENERALI

Articoli da 1 a 4 (*Oggetto, definizioni, ambito di applicazione e finalità*)

L'articolo 1 definisce l'oggetto del presente provvedimento, precisando che esso contiene la disciplina generale in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale.

L'articolo 2 detta alcune definizioni, coordinandole con i principi desumibili dalla normativa nazionale ed europea.

L'articolo 3 individua l'ambito di applicazione del decreto, circoscrivendolo a tutti i servizi pubblici locali di interesse economico generale, con esclusione delle normative speciali di settore: 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. Viene, inoltre, precisato che le disposizioni in materia di modalità di affidamento dei servizi integrano e prevalgono sulle normative di settore, ad eccezione del servizio di distribuzione del gas naturale e del servizio di distribuzione di energia elettrica.

L'articolo 4 pone le finalità e i principi generali della materia. Tra l'altro si dispone che il presente provvedimento ha la finalità di affermare la centralità del cittadino nell'organizzazione e produzione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, anche favorendo forme di partecipazione attiva dei cittadini. Si prevede che l'assunzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale sono ispirate a principi di efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, applicazione di tariffe orientate ai costi standard, promozione di investimenti in innovazione tecnologica, concorrenza nell'affidamento dei servizi, sussidiarietà, anche orizzontale, e trasparenza.

In particolare, si dispone che gli oneri aggiuntivi derivanti dagli obblighi di servizio pubblico sono compensati nella misura strettamente necessaria a consentire il perseguimento da parte del prestatore del servizio della specifica missione a esso affidata e nel rispetto della disciplina europea sugli aiuti di Stato.

Infine, si prevede che i soggetti competenti all'organizzazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale assicurano adeguate forme di vigilanza e controllo e adeguati livelli di tutela degli utenti.

La RT afferma che le disposizioni non comportano oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, a livello generale, si rileva che le norme enunciano finalità e principi generali, la cui portata finanziaria non risulta facilmente prevedibile, in assenza di indicazioni riguardo alle specifiche modalità applicative. Sul punto appare utile acquisire una valutazione del Governo in merito ai potenziali riflessi finanziari dei principi enunciati dalle norme in esame.

Con riferimento alla disposizione che prevede forme di partecipazione attiva dei cittadini nonché la previsione di assicurare adeguati forme di vigilanza e controllo da parte dei soggetti competenti all'organizzazione dei servizi pubblici in esame, appaiono opportune precisazioni in merito alle relative modalità applicative, al fine di confermarne la neutralità finanziaria.

Ulteriori elementi informativi appare utile siano forniti al fine di meglio precisare i risvolti finanziari derivanti a carico degli enti pubblici che affidano a titolo oneroso i servizi pubblici in esame per effetto dell'applicazione dei principi concernenti la produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, l'applicazione di tariffe orientate ai costi standard, la promozione di investimenti in innovazione tecnologica e, inoltre, relativamente alla previsione che gli oneri aggiuntivi derivanti dagli obblighi di servizio pubblico siano compensati nella misura strettamente necessaria a consentire il perseguimento da parte del prestatore del servizio della specifica missione. In particolare, andrebbe chiarito se il perseguimento di tali principi non possa avere riflessi nell'ambito dei contratti di appalti o concessioni, con traslazione di parte degli oneri dai concessionari o affidatari a carico degli enti pubblici.

TITOLO II ASSUNZIONE E GESTIONE DEL SERVIZIO

Articolo 5 (Assunzione del servizio)

La norma prevede che l'individuazione delle attività di produzione di beni e servizi di interesse economico generale, il cui svolgimento sia necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali in condizioni di accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza, sia funzione fondamentale dei comuni e delle città metropolitane.

Tale individuazione è effettuata previa verifica che le attività non siano già fornite e non possano essere 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.

La verifica dell'idoneità del mercato a soddisfare le esigenze di interesse pubblico può essere effettuata anche mediante una consultazione pubblica, da svolgersi con modalità adeguate e proporzionate alle caratteristiche del servizio, anche per via telematica.

Il provvedimento con il quale l'ente delibera l'assunzione del servizio è pubblicato sul sito dell'amministrazione interessata ed è trasmesso all'Osservatorio per i servizi pubblici locali di cui all'articolo 13, comma 25-*bis*, del decreto-legge n. 145 del 2013.

In caso di violazione dei criteri e delle procedure disciplinate dal presente articolo è previsto il controllo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che agisce ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287 del 1990.

La RT afferma che dalla disposizione, di carattere ordinamentale, non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, con riferimento alle attività di verifica del mercato a soddisfare le esigenze di interesse pubblico, anche mediante una consultazione pubblica, nonché alle attività di controllo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato andrebbe confermata l'idoneità delle risorse previste a legislazione vigente a fare fronte alle predette attività senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. In particolare, si fa riferimento all'eventuale attività formativa necessaria ad acquisire le idonee competenze e all'implementazione del processo di consultazione pubblica.

Articolo 6

(Modalità di perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico)

La norma interviene sulle modalità di perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico, disponendo che, sulla base dei principi enunciati all'articolo 4, l'amministrazione sia tenuta a valutare se il perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico possa essere assicurato mediante:

- l'imposizione, ove consentito dall'ordinamento vigente, di obblighi di servizio pubblico a carico di tutte le imprese che operano nel mercato, nei casi e secondo le modalità previsti dall'ordinamento vigente;
- il riconoscimento agli utenti di vantaggi economici e titoli da utilizzare per la fruizione del servizio;
- l'attribuzione dell'obbligo di servizio pubblico a uno o più operatori economici individuati con le modalità di cui al successivo art. 7.

La RT afferma che alla disposizione, di carattere procedurale, non si ascrivono effetti negativi a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 7

(Modalità di gestione del servizio)

La norma definisce le modalità di gestione del servizio, nei casi in cui, ai sensi dell'art. 6, l'amministrazione valuti che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato mediante l'attribuzione dell'obbligo di servizio pubblico a uno o più operatori economici.

L'ente competente all'organizzazione del servizio sceglie la modalità di gestione dello stesso tra le seguenti opzioni:

- affidamento mediante procedura a evidenza pubblica, in applicazione delle disposizioni in materia di contratti pubblici;
- affidamento a società mista, il cui socio privato sia stato scelto con procedura a evidenza pubblica, nel rispetto delle modalità previste dall'ordinamento dell'Unione europea e dal decreto legislativo recante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica adottato in base all'articolo 18 della legge n. 124 del 2015;
- gestione diretta mediante affidamento *in house*;
- limitatamente ai servizi diversi da quelli di rete, gestione in economia o mediante azienda speciale.

La scelta delle modalità di gestione è effettuata con provvedimento motivato dell'ente competente, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento dal diritto europeo per la forma di gestione prescelta. Il provvedimento definisce, in relazione alle caratteristiche del mercato, i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e la loro durata, la natura dei diritti speciali o esclusivi eventualmente conferiti e descrive il sistema di compensazione, se previsto, indicando i parametri per il calcolo, il controllo e l'eventuale revisione della compensazione, nonché le modalità per evitare ed eventualmente recuperare le sovracompensazioni.

Nel caso di affidamento *in house* o di gestione mediante azienda speciale, il provvedimento deve, altresì, dare specificamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato. Inoltre, laddove non sussistano i presupposti della concorrenza nel mercato, il provvedimento deve motivare anche in ordine all'eventuale impossibilità di procedere mediante suddivisione in lotti del servizio da affidare, al fine di consentire, ove possibile, l'attività di più imprese nella prestazione del servizio e favorire forme di concorrenza comparativa.

Per i servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete, il provvedimento recante la motivazione in ordine alla modalità di gestione del servizio *in house* contiene un piano economico-finanziario con la proiezione, per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti e deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari, o da una società di revisione. Nell'ipotesi di affidamento *in house* di tali servizi, il piano economico-finanziario deve, inoltre, specificare l'assetto economico-patrimoniale della società, il capitale proprio investito e l'ammontare dell'indebitamento.

L'amministrazione invia lo schema di atto deliberativo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che esprime un parere entro il termine perentorio di trenta giorni dalla ricezione dello stesso. Il provvedimento definitivo sulla scelta della modalità di gestione deve, nelle motivazioni, dar conto dei rilievi mossi dall'Autorità.

Infine, la norma reca disposizioni volte a determinare la data di scadenza di alcune tipologie di affidamenti in essere (riproponendo il contenuto del comma 22 dell'art. 34 del decreto-legge n. 179 del 2012, oggetto di abrogazione da parte del provvedimento in esame).

La RT afferma che alla disposizione, di carattere procedurale, non si ascrivono effetti negativi a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, con riferimento agli oneri di motivazione gravanti sugli enti locali, il Consiglio di Stato¹ ha sottolineato che si tratta di "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".

¹ Cfr. Parere del Consiglio di Stato allegato al presente schema, p. 26.

Andrebbero poi chiariti i costi della asseverazione da parte di istituti di credito o società e con quali risorse gli enti pubblici vi faranno fronte.

Andrebbero forniti inoltre dati quantitativi sul numero di atti deliberativi in ragione annua che dovranno essere sottoposti alla Autorità garante della concorrenza e del mercato e le risorse che tale Autorità vi potrà dedicare al fine di valutarne la congruità.

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

L'articolo stabilisce la durata del periodo di affidamento.

Essa è fissata dall'ente concedente in funzione della prestazione richiesta ed è correlata all'entità e alla durata degli investimenti, fermo restando che essa non può comunque eccedere il periodo necessario ad ammortizzare i programmi di investimento previsti in sede di affidamento.

Qualora la durata del periodo di affidamento sia inferiore a quella necessaria per l'ammortizzazione degli investimenti, ai sensi dell'art. 11, comma 3, il gestore subentrante è tenuto a corrispondere un indennizzo pari al valore contabile non ammortizzato.

Infine, si pone un limite generalizzato alla durata dell'affidamento *in house* di servizi pubblici locali di interesse economico generale diversi da quelli a rete, stabilendo che essa non possa eccedere i cinque anni.

La RT afferma che la disposizione non comporta oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, relativamente al limite generalizzato alla durata dell'affidamento *in house* dei servizi diversi da quelli di rete non superiore a cinque anni, andrebbero fornite maggiori informazioni circa l'idoneità di tale durata massima temporale all'ammortamento degli investimenti derivanti da risorse pubbliche e all'eventuale rientro dagli oneri sostenuti, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica².

TITOLO III **DISCIPLINA DELLE RETI, DEGLI IMPIANTI E DELLE ALTRE** **DOTAZIONI PATRIMONIALI ESSENZIALI**

Articoli 9-11

(Proprietà e gestione; Esecuzione di lavori connessi alla gestione; Regime del subentro in caso di scadenza dell'affidamento o cessazione anticipata)

L'articolo 9 attribuisce agli enti competenti all'organizzazione del servizio l'individuazione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali destinati alla produzione del servizio.

² A tale proposito, il Consiglio di Stato nel suo parere a p. 37 ha rilevato: "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."

Tali beni sono vincolati all'uso pubblico e ne deve essere garantita la disponibilità al fine della gestione del servizio.

Le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali di proprietà degli enti pubblici possono essere conferiti, anche in forma associata, a società interamente possedute dall'ente o dagli enti conferenti. In questo caso, ai sensi dell'articolo 118 del Tuel, è prevista l'esenzione dall'imposizione fiscale. A tali società può essere attribuita, oltre alla proprietà delle predette risorse, anche la loro gestione mediante affidamento diretto, nonché il compito di espletare le gare per individuare il soggetto gestore del servizio.

La gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali può essere affidata, al fine di favorire la tutela della concorrenza, separatamente dalla gestione del servizio, garantendo comunque l'accesso equo e non discriminatorio alle predette risorse. Tuttavia, gli enti competenti all'organizzazione del servizio possono stabilirne, per ragioni di efficienza, o, comunque, in funzione del maggior beneficio per gli utenti, la gestione unitaria.

Qualora sia separata dalla gestione del servizio, la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali è realizzata dagli enti competenti all'organizzazione del servizio mediante: imprese idonee, da individuare mediante procedure ad evidenza pubblica; società miste, il cui socio privato sia stato scelto con procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal diritto dell'Unione europea; soggetti allo scopo costituiti con le caratteristiche previste dalle modalità di affidamento *in house*.

Reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali essenziali vengono posti a disposizione dei soggetti gestori dei medesimi impianti, salvo diversamente previsto dalle discipline di settore, dietro corresponsione di un canone stabilito dalla competente autorità di settore, se prevista, ovvero dall'ente competente all'organizzazione del servizio.

I concessionari sono tenuti a fornire agli enti competenti a bandire la gara per l'affidamento del relativo servizio i dati concernenti le caratteristiche tecniche delle reti, degli impianti e delle infrastrutture, il loro valore contabile di inizio esercizio, secondo parametri di mercato, le rivalutazioni e gli ammortamenti e ogni altra informazione necessaria per definire i bandi. È prevista l'irrogazione di una sanzione pecuniaria per ritardata comunicazione ovvero comunicazione di informazioni false.

L'articolo 10 disciplina l'esecuzione di lavori connessi alla gestione del servizio, prevedendo che - nei casi in cui la gestione della rete, degli impianti o delle altre dotazioni patrimoniali, separata o integrata con l'erogazione dei servizi, non sia stata affidata con gara ad evidenza pubblica - i soggetti gestori provvedano all'esecuzione dei lavori comunque connessi alla gestione della rete, degli impianti o delle altre dotazioni patrimoniali esclusivamente mediante contratti di appalto o di concessione di lavori pubblici, aggiudicati a seguito di procedure ad evidenza pubblica, ovvero in economia nei limiti previsti dalla disciplina sui contratti pubblici.

Qualora, invece, si ricada nell'ipotesi opposta - vale a dire la gestione della rete, degli impianti o delle altre dotazioni patrimoniali, separata o integrata con la gestione dei servizi, sia stata affidata con procedure di gara - il soggetto gestore, purché qualificato ai sensi della normativa vigente e purché la gara espletata abbia avuto ad oggetto sia la gestione del servizio relativo alla rete sia l'esecuzione dei lavori connessi, può realizzare direttamente i lavori. Se la gara non ha avuto ad oggetto l'esecuzione dei lavori, quest'ultima deve essere appaltata a terzi con procedure ad evidenza pubblica.

L'articolo 11 reca la disciplina del subentro del nuovo gestore nell'assegnazione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali in caso di scadenza dell'affidamento o di cessazione anticipata. Tale disciplina è applicabile anche ai casi in cui la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali sia separata dalla gestione del servizio.

Alla scadenza del periodo di affidamento e in esito al nuovo affidamento, le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali per la prosecuzione del servizio, non essendo duplicabili a costi

socialmente sostenibili, sono assegnati al nuovo gestore. Analogamente si procede in caso di cessazione anticipata.

Nel caso di durata dell'affidamento inferiore rispetto al tempo di recupero dell'ammortamento ovvero di cessazione anticipata, si prevede, a carico del gestore subentrante, un indennizzo pari al valore contabile non ancora ammortizzato, rivalutato attraverso pertinenti deflatori fissati dall'Istat e al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili agli investimenti stessi.

La RT afferma che dalle disposizioni, di carattere procedurale e ordinamentale, non derivano oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, con riferimento all'articolo 9, in materia di proprietà e gestione di reti, impianti e dotazioni essenziali, posto che le disposizioni innovano la disciplina vigente e ammettono la proprietà privata delle reti, impianti e altre dotazioni essenziali, andrebbe esclusa la possibile presenza di costi sommersi per gli esercenti e indirettamente per gli enti pubblici connessi alla necessità di riconoscere un canone al proprietario che assicura la disponibilità di tali infrastrutture³.

Relativamente all'articolo 11, l'assegnazione al nuovo gestore di reti, impianti e dotazioni essenziali, nell'attuale formulazione, potrebbe considerarsi esclusa in caso di possibile duplicazione a costi socialmente sostenibili. Andrebbe pertanto esclusa un'interpretazione che possa portare a duplicare le infrastrutture al cambio di gestore, con costi "sostenibili" che però potrebbero riflettersi indirettamente sull'ente pubblico affidante⁴.

³ Cfr. parere del Consiglio di Stato, allegato allo schema in esame, p. 38-39: "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. 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 conferiscano a società a capitale interamente pubblico, che non possono a loro volta cederle. (...)

In relazione alla seconda ipotesi, invece, si segnala che il vincolo all'uso pubblico delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni essenziali 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"

⁴ Cfr. parere del Consiglio di Stato, p. 41: "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. Egesi letterale, 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»".

TITOLO IV

ORGANIZZAZIONE E ALLOCAZIONE DEI POTERI DI REGOLAZIONE, VIGILANZA E CONTROLLO

Articoli 12 e 13

(Organizzazione dei servizi; Organizzazione dei servizi a rete - ambiti territoriali ottimali)

L'articolo 12 prevede che le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, compresa la scelta della forma di gestione, la determinazione delle tariffe all'utenza, l'affidamento della gestione e la relativa vigilanza, siano esercitate dai comuni e dalle città metropolitane, nell'ambito delle rispettive competenze.

I comuni e le città metropolitane, secondo le rispettive competenze, regolano, inoltre, ogni altra funzione attinente all'organizzazione e alla gestione dei servizi, assicurando adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale a favore dell'utenza.

Sono fatte salve le disposizioni che stabiliscono l'obbligo di esercizio associato delle funzioni di organizzazione dei servizi.

L'articolo 13 reca disposizioni relative all'organizzazione dei servizi a rete, per ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei individuati dalle regioni e dalle province autonome.

Fatte salve le specifiche disposizioni recate dall'art. 14 in materia di trasporto pubblico locale e regionale, al fine di favorire i processi di aggregazione dei gestori, i servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete sono organizzati per ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, individuati dalle regioni e dalle province autonome, le quali provvedono, altresì, a istituire o designarne gli enti di governo.

Gli ambiti territoriali ottimali non possono essere inferiori a quelli del territorio provinciale.

Le funzioni di organizzazione dei servizi a rete, compresa la scelta della forma di gestione, la determinazione delle tariffe all'utenza, l'affidamento della gestione e la relativa vigilanza, sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali.

Nel caso in cui il perimetro dell'ambito o bacino territoriale ottimale coincida con il territorio della città metropolitana o dell'ente di area vasta, le funzioni dell'ente di governo sono svolte dalla medesima città metropolitana o dall'ente di area vasta.

Tali disposizioni non si applicano al servizio di distribuzione del gas naturale e al servizio di distribuzione dell'energia elettrica.

Gli enti locali aderiscono agli enti di governo di cui al comma 1 entro sessanta giorni dalla loro istituzione o designazione. Qualora non adempiano in tal senso, il Presidente della regione esercita i poteri sostitutivi, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro un termine non superiore a sessanta giorni. In caso di mancato esercizio dei poteri sostitutivi entro sessanta giorni dalla scadenza di quest'ultimo termine, si applica l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

La RT afferma che le disposizioni, di carattere ordinamentale, non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, relativamente all'esercizio delle funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale non a rete, assegnate dall'articolo 12 ai comuni e alle città metropolitane ma non agli enti di area vasta, andrebbe valutato se da tale esclusione possano delinarsi oneri per effetto del mancato conseguimento di recuperi di efficienza, principalmente attraverso economie di scale nella produzione ed

erogazione dei servizi. Sul punto appare opportuno acquisire maggiori elementi di dettaglio da parte del Governo.

Articolo 14

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

L'articolo reca disposizioni relative all'organizzazione del trasporto pubblico locale e regionale, specificando le procedure per la determinazione dei bacini di mobilità riferibili a tale servizio.

I bacini di mobilità per i servizi di trasporto pubblico locale e regionale sono determinati dalle regioni, sentite le città metropolitane, le province e i comuni capoluogo di provincia, nell'ambito della pianificazione del trasporto pubblico regionale e locale, sulla base di analisi della domanda che tengano conto delle caratteristiche socio-economiche, demografiche e comportamentali dell'utenza potenziale, della struttura orografica, del livello di urbanizzazione e dell'articolazione produttiva del territorio di riferimento.

Si prevede un'utenza minima di 350.000 abitanti. È ammessa un'utenza inferiore a tale soglia minima soltanto nel caso in cui i bacini coincidano con il territorio di enti di area vasta o di città metropolitane.

La determinazione dei bacini di mobilità avviene in base a una quantificazione ovvero a una stima della domanda di trasporto pubblico locale e regionale su gomma e su ferro che si intende soddisfare, avvalendosi sia di matrici origine/destinazione per l'individuazione della rete intermodale dei servizi di trasporto pubblico di linea e non, sia delle informazioni a disposizione dell'Osservatorio nazionale sulle politiche di trasporto pubblico locale.

Si prevede che - ai fini dello svolgimento delle procedure di scelta del contraente per i servizi di trasporto locale e regionale - gli enti affidanti articolino i bacini di mobilità in più lotti, oggetto di procedure di gara e di contratti di servizio. Nei casi disciplinati dall'Autorità di regolazione dei trasporti, relativamente a lotti con utenza superiore a 350.000 abitanti e riguardanti il trasporto su gomma, l'aggiudicazione del servizio avviene in presenza di almeno due offerte valide. In caso di offerta unica l'aggiudicazione avviene solo per motivi di necessità e urgenza e comporta l'affidamento per una durata non superiore a tre anni.

La RT afferma che la disposizione, di carattere ordinamentale, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, relativamente alla determinazione di bacini di mobilità per i servizi di trasporto pubblico locale e regionale con un'utenza minima di 350.000 abitanti andrebbero fornite maggiori informazioni circa le analisi economiche condotte e le motivazioni che hanno portato alla fissazione di tale valore minimo. Sul punto si segnala che in base alla definizione delle dimensioni degli ambiti/bacini territoriali si determina una spinta o meno ad introdurre meccanismi concorrenziali e ad incentivare od ostacolare la partecipazione alle gare degli operatori economici con specifiche dimensioni, nonché a conseguire determinate economie di scala dal lato dell'offerta.

Con riferimento al trasporto su gomma e alla previsione in caso di offerta unica dell'aggiudicazione del servizio per una durata non superiore a tre anni, si segnala che la disposizione è suscettibile di dare luogo a comportamenti opportunistici, laddove gli operatori economici potrebbero accordarsi per presentare una sola offerta in ciascuna gara, ed eliminando di fatto qualsiasi elemento concorrenziale e i conseguenti vantaggi

economici ad esso connesso⁵. Sul punto appare opportuno acquisire l'avviso del Governo.

Articolo 15 ***(Competenze delle Autorità indipendenti)***

La norma dispone che nei rispettivi ambiti di intervento, le Autorità indipendenti di regolazione settoriale predispongono schemi di bandi di gara e contratti tipo e individuano i costi standard dei diversi servizi pubblici locali di interesse economico generale, nonché i livelli minimi di qualità degli stessi. Gli schemi di bandi di gara e i contratti tipo vengono pubblicati sul portale telematico dell'Osservatorio sui servizi pubblici locali. Per i servizi per i quali non opera un'Autorità indipendente di regolazione, gli schemi di bandi di gara e i contratti tipo sono predisposti dall'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), in conformità con la disciplina nazionale in materia di contratti pubblici.

Le Autorità di regolazione del settore e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, su richiesta dell'amministrazione competente, esprimono il proprio parere circa i profili economici e concorrenziali relativi alla suddivisione in lotti degli affidamenti.

Infine, si specifica che le attività dirette a dare attuazione all'articolo in esame saranno svolte con le dotazioni umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

La RT afferma che dall'attuazione della disposizione deriveranno risparmi, allo stato non quantificabili. Inoltre, conferma che le Autorità indipendenti di regolazione provvederanno alle attività previste nella norma nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, trattandosi, peraltro, di attività già in parte esercitata in altri settori.

Al riguardo, pur se alla disposizione non sono stati attribuiti effetti di risparmio, appare utile fornire maggiori elementi di dettaglio, sia pur di massima, circa i risparmi che la RT assume deriveranno dall'attuazione della presente norma.

Inoltre, con riferimento ai nuovi compiti attribuiti alle Autorità indipendenti di regolazione settoriale, andrebbero forniti, ai sensi del comma 7 dell'articolo 17 della legge di contabilità, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime. In particolare la determinazione, oltre che di schemi di bandi di gara e di contratti tipo, di costi standard e livelli minimi di qualità dei servizi, potrebbe richiedere risorse rilevanti⁶.

⁵ Cfr. in tal senso parere del Consiglio di Stato, p.44.

⁶ Secondo la Corte dei Conti: "L'eventuale discrasia tra la portata della singola norma (o dell'intero provvedimento) e la clausola di neutralità può determinare il rischio del prodursi di condizioni per una sostanziale disapplicazione, parziale o totale, della normativa medesima, con pregiudizio dei principi contabili dell'attendibilità e di veridicità delle scritture contabili. Sempre in riferimento alle clausole di neutralità occorre rimarcare che, a meno di costanti recuperi di produttività, elevato è il rischio, nelle more dell'avvio dell'attuazione di una normativa, possa avere emersione un fabbisogno di risorse aggiuntive da soddisfare con mezzi ordinari di bilancio." Cfr. Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, [Doc. XLVIII n. 11](#), p. 122.

Articolo 16 **(Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente)**

L'articolo, fatte salve le competenze e i poteri conferiti all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico dalla legge n. 481 del 1995, attribuisce alla stessa anche le funzioni di regolazione e controllo del ciclo dei rifiuti, ridenominandola Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA).

In particolare, sono attribuite all'ARERA funzioni in materia di: emanazione di direttive per la separazione contabile e amministrativa della gestione, valutazione dei costi delle prestazioni, definizione di indici di valutazione dell'efficienza ed economicità delle gestioni; definizione dei livelli di qualità dei servizi; tutela dei diritti degli utenti; elaborazione di schemi tipo dei contratti di servizio; definizione e aggiornamento della metodologia per la determinazione delle tariffe; approvazione delle tariffe proposte dall'ente di governo d'ambito per il servizio integrato e dai singoli gestori degli impianti di trattamento; formulazione di proposte relative alle attività che, nell'ambito del sistema integrato, devono essere assoggettate a concessione o autorizzazione in base alle condizioni di concorrenzialità dei mercati; verifica della corretta redazione dei piani di ambito; predisposizione di una relazione annuale al Parlamento.

Agli oneri derivanti dallo svolgimento delle nuove attribuzioni di regolazione e controllo in materia di gestione dei rifiuti, si provvede mediante assegnazione all'ARERA di un contributo di importo non superiore all'1 per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio, a carico dei soggetti esercenti il servizio di gestione dei rifiuti.

Infine, si dispone che dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La RT afferma che la disposizione non comporta nuovi o maggiori a carico della finanza pubblica atteso che l'Autorità provvede al proprio finanziamento con i contributi a carico degli operatori del settore.

Al riguardo, andrebbe chiarito se il contributo a carico dei soggetti esercenti il servizio di gestione dei rifiuti verrà finanziato mediante una apposita voce da inserire nella determinazione della tariffa relativa al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti o rappresenta un onere a totale carico degli esercenti il servizio. In tale ultimo caso, gli effetti negativi per l'esercente potrebbero essere traslati verso l'ente pubblico tramite revisione dei contratti di servizio o aumenti di capitale in caso di gestione *in house*.

Andrebbero poi valutati i possibili effetti fiscali derivanti dal contributo in termini di deducibilità dello stesso da parte delle imprese.

Inoltre, atteso che ai nuovi compiti nel settore dei rifiuti attribuiti all'Autorità per l'Energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, ridenominata Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente, si farà fronte unicamente con il citato contributo, andrebbero fornite maggiori informazioni circa l'entità complessiva del citato contributo e l'idoneità dello stesso a far fronte agli oneri, anche essi da quantificare, connessi all'espletamento delle nuove funzioni in capo all'ARERA⁷.

⁷ Con riferimento all'articolo in esame, il Consiglio di Stato, nel parere reso sullo schema di decreto legislativo in esame, ha osservato: "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

Andrebbe infine valutata l'idoneità dell'apposizione della clausola di invarianza finanziaria atteso che il dispositivo riconosce comunque la presenza di oneri, anche se coperti tramite contributi obbligatori a carico delle imprese del settore.

Articolo 17

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

L'articolo apporta modifiche alle competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), novellando l'art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011, e demanda all'Autorità stessa il compito di definire regole generali riferite alle procedure di scelta del contraente per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale.

In particolare, il comma 1 attribuisce all'ART:

- la definizione dei criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione;
- la definizione degli schemi dei contratti di servizio per quelli esercitati *in house* da società pubbliche o a partecipazione maggioritaria pubblica e la determinazione, sia per i bandi di gara che per i contratti di servizio esercitati *in house*, della tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario;

Il comma 2 attribuisce all'ART, in tema di procedure per l'affidamento di servizi di trasporto pubblico locale e regionale, il potere di intervenire, con attività di regolazione generale:

- imponendo che le procedure di selezione del contraente prevedano che la riscossione diretta dei proventi da traffico sia a cura dell'affidatario, secondo logiche di assunzione del rischio di impresa;
- richiedendo, per la partecipazione a dette procedure, il possesso di un patrimonio netto pari almeno al 20% del corrispettivo annuo posto a base di gara;
- richiedendo l'adozione di misure in grado di garantire all'affidatario l'accesso a condizioni eque ai beni immobili e strumentali necessari all'effettuazione del servizio;
- introducendo la facoltà per l'ente affidante e per il gestore uscente di cedere la proprietà dei beni immobili essenziali e dei beni strumentali a soggetti societari, a capitale privato ovvero a capitale misto pubblico-privato, specializzati nell'acquisto di beni strumentali da locare ai gestori di servizi di trasporto pubblico;
- richiedendo che nei bandi di gara sia previsto il trasferimento del personale dipendente non dirigenziale dal gestore uscente al subentrante e la conservazione, fino alla stipula di un nuovo contratto integrativo aziendale, del trattamento economico e normativo derivante esclusivamente dal contratto collettivo nazionale di settore.

Il comma 3 dispone che alle predette attività l'Autorità provveda con le risorse umane, finanziarie e strumentali, disponibili a legislazione vigente.

La RT afferma che le nuove competenze attribuite all'Autorità di regolazione dei trasporti, ai sensi della presente disposizione, saranno svolte utilizzando le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, in particolare,

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 (...). 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".

mediante i contributi di cui all'articolo 37, comma 6, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.

Al riguardo, si rammenta che ai sensi dell'articolo 37, comma 6, del decreto-legge n. 201 del 2011 l'Autorità è finanziata mediante un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, in misura non superiore all'uno per mille del fatturato. In base a quanto disposto dalla presente norma, l'Autorità tramite il citato contributo dovrà, oltre ai compiti già eseguiti a legislazione vigente, svolgere i compiti e le funzioni recati dalla presente disposizione, senza quindi oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Sul punto, atteso che è prevista una misura massima per il contributo a carico dei gestori, andrebbero fornite maggiori informazioni circa i margini ancora disponibili di manovrabilità del predetto contributo e la sua idoneità a coprire gli oneri derivanti dalle nuove funzioni attribuite all'Autorità di regolazione dei trasporti.

Articolo 18

(Principio di distinzione tra funzioni di regolazione e gestione)

La norma pone il principio di distinzione e di esercizio separato tra funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e funzioni di gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

La RT afferma che trattandosi di disposizione di carattere ordinamentale, non determina effetti a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articoli 19 e 20

(Divieti e inconfiribilità degli incarichi)

L'articolo 19 reca disposizioni in tema di inconfiribilità degli incarichi inerenti alla gestione del servizio, che vanno ad aggiungersi a quelle già previste dalla normativa vigente (decreto legislativo n. 39 del 2013), e che troveranno applicazione con riferimento alle nomine e agli incarichi conferiti successivamente alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

In particolare, non possono essere conferiti incarichi professionali, di amministrazione o di controllo, né incarichi inerenti alla gestione del servizio:

- ai componenti di organi di indirizzo politico dell'ente competente all'organizzazione del servizio o alla sua regolazione, vigilanza o controllo, nonché ai dirigenti e ai responsabili degli uffici o dei servizi direttamente preposti all'esercizio di tali funzioni;
- ai componenti di organi di indirizzo politico di ogni altro organismo che espletano funzioni di stazione appaltante, di regolazione, di indirizzo o di controllo del servizio, nonché ai dirigenti e ai responsabili degli uffici o dei servizi direttamente preposti all'esercizio di tali funzioni;
- ai consulenti per l'organizzazione o regolazione del servizio.

Le stesse inconfiribilità sono previste anche per coloro che abbiano svolto le predette funzioni nel biennio precedente l'affidamento del servizio.

L'inconferibilità investe anche il coniuge, i parenti e gli affini entro il quarto grado dei soggetti sopra indicati.

L'efficacia dell'atto del conferimento dell'incarico è subordinata alla presentazione, da parte dell'interessato, di una dichiarazione attestante l'insussistenza di cause di inconferibilità. Qualora la dichiarazione, pubblicata nel sito dell'ente che ha conferito l'incarico, dovesse rivelarsi mendace, si determina per l'interessato, in aggiunta alle ulteriori sanzioni stabilite dall'ordinamento, una condizione di inconferibilità ad incarichi presso gli enti pubblici o in controllo pubblico per un periodo di cinque anni.

Gli atti con cui sono attribuiti gli incarichi alle persone che versano in uno stato di inconferibilità sono nulli e i componenti degli organi che li abbiano conferiti sono responsabili per le conseguenze economiche e non possono conferire gli incarichi di loro competenza per un periodo di tre mesi.

L'articolo 20 reca le ipotesi di divieto e inconferibilità rispetto all'incarico di componente delle Commissioni di gara per l'affidamento della gestione del servizio, prevedendo che:

- fermo quanto previsto dal decreto legislativo n. 39 del 2013 e dalla disciplina in materia di appalti pubblici, i componenti di tali Commissioni non possano svolgere altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente alla gestione del servizio interessato;
- detto incarico non possa essere conferito: a coloro che abbiano rivestito, nei due anni precedenti, la carica di componente dell'organo politico dell'ente competente all'organizzazione o, comunque, alla regolazione, al controllo o alla vigilanza del servizio; a coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale, in materia di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione; a coloro che, in qualità di componenti di Commissioni di gara, abbiano concorso, con dolo o colpa grave accertati in sede giurisdizionale con sentenza non sospesa, all'approvazione di atti dichiarati illegittimi.

Si prevede che ai componenti delle Commissioni di gara si applichino le cause di astensione previste dall'articolo 51 del codice di procedura civile, che enumera gli obblighi di astensione da parte del giudice.

Nell'ipotesi in cui alla gara concorra una società partecipata dall'amministrazione che la indice, i componenti della Commissione di gara non possono essere né dipendenti né amministratori né consulenti dell'amministrazione stessa.

La RT afferma che alle disposizioni, di carattere ordinamentale, non si ascrivono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

TITOLO V CONTRATTO DI SERVIZIO, TARIFFE, TRASPARENZA E TUTELA DEI CONSUMATORI

Articolo 21 (Contratto di servizio)

L'articolo reca la disciplina del contratto di servizio, che, stipulato contestualmente all'atto di affidamento, regola i rapporti tra gli enti affidanti e i soggetti affidatari dei servizi, nonché tra i primi e le società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali.

Il contratto assicura la completa corrispondenza tra oneri per servizi e risorse disponibili, considerati gli eventuali proventi tariffari.

Si dispone che, per quanto attiene ai rapporti tra amministrazione affidante e affidatario, il contratto di servizio contenga alcune previsioni obbligatorie: il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio; il periodo di validità del contratto; gli obiettivi di sviluppo dei servizi, il programma degli investimenti e il piano economico-finanziario; l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione; le modalità di remunerazione del capitale investito, ivi inclusi gli oneri finanziari a carico delle parti; le compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi per gli eventuali obblighi di servizio pubblico; gli strumenti di rilevazione della qualità erogata e dell'adempimento di altre obbligazioni contrattuali; le sanzioni e le penalità in caso di mancata osservanza del contratto e le ipotesi di risoluzione in caso di grave e ripetuta violazione degli obblighi contrattuali; idonee garanzie finanziarie e 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, o dell'autorità di regolazione settoriale, ove costituita, e di altri enti preposti al controllo e al monitoraggio delle prestazioni; la disciplina delle conseguenze derivanti dall'eventuale cessazione anticipata dell'affidamento e i criteri per la determinazione dell'indennizzo spettante al gestore.

Si prevede che, per quanto attiene al servizio erogato al pubblico, il contratto di servizio indichi: il programma d'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; gli standard qualitativi, ambientali e quantitativi dei servizi erogati; la previsione di procedure relative alla proposizione di reclami nei confronti dei gestori del servizio pubblico e conclusione dell'esame con comunicazione agli utenti degli esiti; le modalità di ristoro dell'utenza in caso di violazione degli standard qualitativi di servizio e delle condizioni generali del contratto; l'obbligo di provvedere periodicamente alla verifica, mediante indagini presso l'utenza, eseguite con la partecipazione delle associazioni dei consumatori e degli utenti maggiormente rappresentative sul territorio di competenza, della qualità e della quantità dei servizi offerti, con previsione di eventuali sanzioni o penalità; l'obbligo di rendere pubblica e aggiornare la carta dei servizi relativa agli standard di qualità e di quantità dei servizi erogati; la previsione della verifica periodica dell'adeguatezza dei parametri qualitativi e quantitativi del servizio erogato, fissati nel contratto di servizio, alle esigenze dell'utenza; la previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri contrattuali e di quanto stabilito nelle carte dei servizi.

La RT afferma che le disposizioni non determinano effetti finanziari negativi a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, con riferimento ai contenuti necessari del contratto di servizio, relativamente alla completa corrispondenza tra oneri per servizi e risorse disponibili, considerati gli eventuali proventi tariffari, andrebbe chiarito se la copertura tariffaria degli oneri a carico dell'utenza risulta in ogni caso integrale o sono previste tipologie di servizi con parziali oneri a carico dell'ente affidante.

Con riferimento alla previsione della verifica periodica dell'adeguatezza dei parametri qualitativi e quantitativi del servizio erogato, alla previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri contrattuali e di quanto stabilito nelle carte dei servizi, considerato che le predette attività sono tutte attività la cui titolarità è da attribuire all'ente affidante, andrebbe confermata l'idoneità delle risorse

previste a legislazione vigente a fare fronte alle predette attività senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Articolo 22

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

L'articolo 22 reca disposizioni per l'innovazione del trasporto pubblico locale, ridefinendo alcuni obblighi contrattuali in capo alle imprese che gestiscono tale servizio.

Al comma 1 si stabilisce che i contratti di servizio stipulati successivamente al 31 dicembre 2017 dovranno escludere che l'affidatario del servizio di trasporto regionale o locale possa avvalersi di veicoli a motore appartenenti alle categorie M2 ed M3, alimentati a benzina o gasolio con caratteristiche antinquinamento EURO 0 e 1. Resta comunque fermo quanto previsto dai decreti del Ministro delle infrastrutture e trasporti, adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 232, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 di disciplina dei casi di esclusione dal divieto, ivi recato, di circolazione dei veicoli a motore EURO 0, per particolari caratteristiche di veicoli di carattere storico o destinati a usi particolari.

Il comma 2 stabilisce che i contratti di servizio stipulati successivamente al 31 dicembre 2017 debbano prevedere le seguenti obbligazioni a carico dell'affidatario del servizio stesso:

- i veicoli utilizzati per il trasporto pubblico locale devono essere dotati di sistemi elettronici per il conteggio dei passeggeri, ai fini della determinazione delle matrici origine/destinazione;
- i medesimi veicoli e quelli adibiti al trasporto pubblico regionale dovranno essere dotati di sistemi satellitari per il monitoraggio elettronico del servizio.

I contratti di servizio, nella definizione del corrispettivo, dovranno tener conto degli oneri, in termini di investimenti, sostenuti per adempiere ai predetti obblighi di servizio, determinati secondo i criteri utilizzati per la definizione dei costi standard di cui all'articolo 1, comma 84, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. La relativa copertura sarà assicurata con quote annuali corrispondenti agli ammortamenti degli investimenti.

Il comma 3, al fine di favorire il rinnovo del materiale rotabile, consente alle imprese affidatarie del servizio di trasporto pubblico locale di ricorrere alla locazione di materiale rotabile per il trasporto ferroviario e alla locazione senza conducente di veicoli per il trasporto su gomma. In tale ultimo caso, occorre che i veicoli abbiano un'anzianità non superiore ai 12 anni e che la locazione abbia una durata pari o superiore ad un anno.

Il comma 4 demanda ai comuni la previsione, nell'ambito dei Piani urbani del traffico, di iniziative per la diffusione di nuove tecnologie previste dal Piano nazionale di azione sui sistemi di trasporto intelligenti (ITS), fra cui l'allocatione di specifiche quote delle risorse messe a disposizione dall'Unione europea in investimenti in nuove tecnologie per il trasporto.

Il comma 5 dispone che i contratti di servizio che saranno stipulati dal 31 dicembre 2016 per il trasporto regionale e locale debbano disporre che gli oneri per il mantenimento e rinnovo del materiale rotabile e degli impianti, con esclusione delle manutenzioni straordinarie degli impianti e delle infrastrutture di proprietà pubblica, siano posti a carico delle imprese affidatarie. La disposizione stabilisce, altresì, che il mantenimento e il rinnovo siano effettuati sulla base di standard qualitativi e di innovazione tecnologica definiti dagli stessi enti affidanti, ove non ricorrano alla locazione senza conducente. Le imprese affidatarie sono inoltre vincolate, ai sensi dei citati contratti di servizio: a predisporre un Piano economico finanziario (PEF) in cui si preveda di destinare al rinnovo del materiale rotabile, mediante nuovi acquisti, locazioni a lungo termine e leasing, nonché ad investimenti in nuove tecnologie, una quota non inferiore al dieci per cento del corrispettivo contrattuale; ad attivare sistemi di bigliettazione elettronica sui mezzi immatricolati, sostenendone i relativi oneri.

Ai sensi del comma 6, gli enti che affidano i servizi di trasporto pubblico locale e regionale, in sede di stipula dei contratti di servizio successivi al 31 dicembre 2017, dovranno determinare le compensazioni economiche e i corrispettivi da porre a base d'asta sulla base dei costi standard e degli indicatori programmatici ivi definiti con criteri di efficienza ed economicità. La norma specifica che compensazioni e corrispettivi sono definiti ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, e delle normative comunitarie sugli obblighi di servizio pubblico, in modo da tener conto della specificità del servizio e degli obiettivi degli enti locali sia in termini di programmazione dei servizi che di promozione dell'efficienza del settore.

Il comma 7 modifica l'art. 19 del decreto legislativo n. 422 del 1997 nel modo seguente:

- a) al comma 5, primo periodo, viene consentito di derogare all'obbligo di assicurare che i ricavi da traffico siano almeno pari al 35 per cento dei costi operativi (al netto dei costi di infrastruttura), demandando a tal fine ad un decreto ministeriale una eventuale ridefinizione della percentuale stessa al fine di tener conto del livello della domanda di trasporto e delle condizioni economiche e sociali;
- b) viene abrogato il comma 6, che imponeva un adeguamento dei contratti di servizio in vigore alla data di entrata in vigore del decreto legislativo in occasione della prima revisione annuale.

Il comma 8 dispone che le disposizioni di cui al comma 7 si applichino a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di entrata in vigore del decreto in esame.

Il comma 9 stabilisce che - nell'ottica di conseguire la copertura dei costi con i ricavi da traffico - le regioni e gli enti locali sono tenuti a modificare i sistemi tariffari e le tariffe tenendo anche conto dei principi della semplificazione, dell'applicazione dell'ISEE, dei livelli di servizio e della media dei livelli tariffari europei, del corretto rapporto tra tariffa e abbonamenti ordinari, dell'integrazione tariffaria tra diverse modalità e gestori. Tali modifiche riguardano sia i contratti di servizio stipulati successivamente all'adozione delle misure tariffarie, sia i contratti in essere alla predetta data. In quest'ultimo caso, si dispone la riduzione del corrispettivo del medesimo contratto in misura pari al settanta per cento dell'incremento previsto dei ricavi da traffico conseguente alla variazione tariffaria, sempre che nel contratto di servizio non sia disposto altrimenti. L'aggiornamento dei livelli tariffari, così modificati, è effettuato sulla base delle misure emanate dall'Autorità di regolazione dei trasporti, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera b), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.

Ai sensi del comma 10, nei casi in cui i proventi tariffari non coprano i costi di gestione del servizio a domanda individuale, il gestore è tenuto ad esplicitare, nella carta dei servizi e nel sito istituzionale, in modo sintetico e chiaro, la percentuale del costo di erogazione del servizio posta a carico del bilancio dell'ente locale e finanziata dalla fiscalità locale.

Il comma 11 reca una norma di interpretazione autentica dell'articolo 18, comma 2, lettera a), quarto periodo, del decreto legislativo n. 422 del 1997. Quest'ultima disposizione prevede che l'esclusione dal divieto di partecipare alle gare per l'affidamento di servizi di trasporto recato al precedente periodo (riguardante le società destinatarie di affidamenti non conformi al combinato disposto degli articoli 5 e 8, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1370/2007 e la cui durata ecceda il termine del 3 dicembre 2019) non si applichi alle imprese affidatarie del servizio oggetto di procedura concorsuale. Ai sensi del comma in esame, l'esclusione deve intendersi circoscritta ai soli casi nei quali dette imprese concorrano all'affidamento del servizio già gestito, ovvero di un servizio avente caratteristiche qualitative, quantitative simili o che sia ricompreso nello stesso ambito territoriale dove già operano, fermo restando il divieto a partecipare a procedure che affidano servizi con dimensioni economiche e geografiche su scala più ampia.

Ai sensi del comma 12, sono fatte salve le modalità di affidamento diretto dei servizi di trasporto previste dal regolamento (CE) n. 1370/2007.

La RT evidenzia che la disciplina recata dalla norma in esame è diretta, in primo luogo, a rinnovare il parco automobilistico destinato ai servizi di trasporto pubblico locale - la cui vetustà è di molto superiore a quella del benchmark europeo - con la duplice finalità di migliorare le caratteristiche di sicurezza e ambientali dei veicoli con connesso miglioramento dei livelli di qualità del servizio e contestuale riduzione dei costi di manutenzione. In tal senso si stabilisce che nei nuovi affidamenti sia contenuto l'obbligo contrattuale in capo alle aziende esercenti di prevedere l'ammodernamento del materiale rotabile secondo standard qualitativi e di innovazione tecnologica.

Viene disposto, inoltre, che i costi standard definiti ai sensi dell'art. 1, comma 84, della legge n. 147 del 2013 con i relativi indicatori di efficienza ed economicità siano utilizzati nelle gare di affidamento dei singoli servizi quale elemento di riferimento per la quantificazione dei corrispettivi da porre a base d'asta. In tale contesto, il costo standard si configura come strumento essenziale che consente agli enti affidanti e agli operatori affidatari di definire oggettivamente i costi di produzione di un servizio in un determinato contesto a prescindere dal particolare operatore che lo svolgerà. In tal modo l'amministrazione concedente potrà riconoscere all'operatore affidatario un importo che remunera i costi di un operatore ragionevolmente efficiente e non i costi specifici dell'affidatario, il quale, conseguentemente, sarà incentivato a promuovere la propria efficienza (yardstick competitori).

Per la RT dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, si osserva che la disposizione determina una serie di oneri a carico dell'impresa affidataria del servizio di trasporto pubblico locale che dovranno essere considerati nella determinazione del corrispettivo. Inoltre, si consente di derogare all'obbligo di assicurare che i ricavi da traffico siano almeno pari al 35 per cento dei costi operativi. Nel caso in cui i proventi tariffari non coprano i costi di gestione del servizio a domanda individuale, si potrebbe determinare un incremento della percentuale del costo di erogazione del servizio posta a carico del bilancio dell'ente locale e, di conseguenza, finanziato dalla fiscalità locale. Andrebbero pertanto forniti ulteriori elementi di delucidazione idonei a dimostrare l'impatto delle predette misure sulla determinazione delle tariffe e l'incidenza delle stesse sui bilanci degli enti locali.

Articolo 23

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

Il comma 1 stabilisce che, a decorrere dal 2017, il riparto del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale è effettuato, entro il 30 giugno di ogni anno, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza unificata. Qualora detta intesa non sia raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri può provvedere con deliberazione motivata.

Il riparto è operato secondo i seguenti criteri:

- a) il dieci per cento dell'importo del Fondo viene assegnato sulla base dei proventi complessivi da traffico e dell'incremento dei medesimi registrato, tra il 2015, preso come anno base, e l'anno di riferimento, con rilevazione effettuata dall'Osservatorio per il trasporto pubblico locale. La percentuale è incrementata, negli anni successivi al primo, di un ulteriore cinque per cento annuo fino a raggiungere il trenta per cento dell'importo del predetto Fondo;
- b) per il primo anno, il dieci per cento dell'importo del Fondo è assegnato in base al criterio dei costi standard, secondo quanto stabilito dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui all'articolo 1, comma 84, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. La percentuale è incrementata, negli anni successivi al primo, di un ulteriore cinque per cento annuo fino a raggiungere il venti per cento dell'importo del predetto Fondo;
- c) la quota residuale del Fondo è distribuita, il primo anno, sulla base della tabella 1 allegata al DPCM 11 marzo 2013 (Definizione dei criteri e delle modalità con cui ripartire il Fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario); a partire dal secondo anno, la ripartizione sarà svolta sulla base dei livelli adeguati di servizio di cui al comma 4;
- d) è prevista una penalizzazione in termini di riduzione delle risorse - in sede di ripartizione delle risorse fra le regioni - nei casi in cui, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riparto, i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non siano affidati con procedure di evidenza pubblica ovvero non risulti pubblicato alla medesima data il bando di gara. La medesima decurtazione è contemplata qualora siano bandite gare non conformi alle misure adottate dall'Autorità di regolazione dei trasporti;
- e) è introdotta una clausola volta a far sì che, a seguito del riparto delle risorse del Fondo, nessuna regione possa essere penalizzata per una quota complessiva che ecceda il 5 per cento delle risorse ricevute nell'anno precedente. È, altresì, stabilito che l'importo derivante da tali riduzioni è versato all'entrata del bilancio dello Stato, per essere assegnato al Fondo di cui all'articolo 1, comma 866, della legge 28 dicembre 2015 n. 208.
- f) si prevede infine che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano assumano gli atti necessari a conformarsi entro il 31 dicembre dell'anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto ai criteri di razionalizzazione contemplati nello schema di decreto in esame.

Il comma 2 stabilisce che, in attesa dell'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di riparto del Fondo di cui al comma 1, una quota pari all'80 per cento delle risorse del Fondo è ripartita tra le regioni, a titolo di anticipazione, ed erogata con una cadenza mensile. La ripartizione dell'anticipazione è formulata sulla base delle quote attribuite a ciascuna regione l'anno precedente.

Ai sensi del comma 3, allo scopo di poter disporre di dati istruttori uniformi, le amministrazioni competenti si avvalgono dell'Osservatorio per il trasporto pubblico locale per l'acquisizione dei dati economici, finanziari e tecnici, relativi ai servizi di trasporto pubblico espletati. Le amministrazioni sono a tal fine tenute a trasmettere, con cadenza semestrale, all'Osservatorio indicazioni sulla tipologia dei dati da acquisire dalle aziende che gestiscono il servizio di trasporto pubblico.

Il comma 4 demanda alle regioni a statuto ordinario la definizione dei livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale automobilistico e ferroviario, che, ai sensi del comma 1, lettera c), rappresentano un parametro per il riparto del Fondo a partire dal secondo anno dall'entrata in vigore dello schema di decreto. Le regioni sono chiamate ad operare sulla base dei criteri che saranno introdotti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Le regioni sono tenute a provvedere entro e non oltre centoventi giorni dall'adozione del decreto ministeriale e nel caso in cui le regioni non provvedano nel termine indicato, il Governo può esercitare il potere sostitutivo.

Il comma 5 abroga, con decorrenza dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data di entrata in vigore dello schema in esame, le disposizioni di cui ai commi 3 (relative all'adozione del DPCM recante criteri e modalità di riparto del Fondo), 5 (recante modalità di riparto annuale) e 6 (riguardante l'anticipazione di una quota del Fondo alle regioni in attesa del riparto) dell'articolo 16-*bis* del

decreto-legge n. 95 del 2012. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013 perde efficacia a decorrere dallo stesso 1° gennaio, conservandola esclusivamente ai fini di cui alla lettera *d*) del comma 1 e ai fini del comma 9 del predetto articolo 16-*bis*.

La RT, oltre a descrivere sinteticamente la norma, afferma che la stessa non determina effetti sui saldi di finanza pubblica, in quanto non incide sulla dimensione del Fondo, che rimane invariata, ma soltanto sui relativi criteri di riparto.

Al riguardo, circa i criteri di riparto del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, atteso che la disposizione non modifica l'entità delle risorse previste a legislazione vigente sul Fondo, non vi sono osservazioni da formulare.

Relativamente al coinvolgimento dell'Osservatorio per il trasporto pubblico locale per l'acquisizione da parte delle amministrazioni competenti dei dati economici, finanziari e tecnici, relativi ai servizi di trasporto pubblico espletati e alle attività che le amministrazioni stesse sono chiamate a svolgere nei confronti del citato Osservatorio andrebbe confermata l'idoneità delle risorse previste a legislazione vigente a fare fronte alle predette attività senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Articolo 24 **(Carta dei servizi)**

L'articolo prevede l'obbligo, per il gestore, di rendere pubblica, anche a mezzo del proprio sito internet e di altri strumenti telematici disponibili, la versione aggiornata della carta dei servizi, nella quale, oltre a quanto stabilito nel contratto di servizio in ordine alla disciplina dei rapporti con l'utenza, sono indicati le informazioni che consentono all'utente di conoscere le principali voci di costo coperte dalla tariffa, oltre i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio.

Si dispone che le Autorità di regolazione e ogni altra amministrazione pubblica dotata di competenze di regolazione sui servizi pubblici locali definiscano i diritti, con particolare riguardo alle seguenti previsioni:

- a) previsione dell'obbligo, per il soggetto gestore, di emanare una «Carta della qualità dei servizi», da redigere e pubblicizzare con un contenuto stabilito;
- b) previsione di strumenti di risoluzione delle controversie insorte fra gestori e utenti del servizio, alternativi a quella della giustizia ordinaria;
- c) consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori;
- d) previsione che si proceda a verifica periodica dell'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio fissati nel contratto di servizio alle esigenze dell'utenza, ferma restando la possibilità per il singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito;
- e) previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale;
- f) istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi, alla quale partecipino l'ente locale, i gestori dei servizi e le associazioni dei consumatori;
- g) previsione che le attività di cui alle lettere *b*), *c*) e *d*) siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio per l'intera durata del contratto stesso.

La RT afferma che dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della funzione pubblica.

Al riguardo, con riferimento alle attività che saranno chiamate a svolgere gli enti locali e gli ambiti territoriali ottimali e, in particolare, l'attività di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle carte della qualità dei servizi, nonché quella relativa alla sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi, andrebbe confermata l'idoneità delle risorse previste a legislazione vigente a fare fronte alle predette attività senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Articolo 25 **(Tariffe)**

L'articolo prevede che - fatte salve le competenze delle autorità di regolazione e le speciali norme di settore - gli enti affidanti definiscano le tariffe dei servizi in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della gestione, nonché il perseguimento di recuperi di efficienza che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, in armonia con gli obiettivi di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse, e tenendo conto della legislazione nazionale ed europea in materia.

Il calcolo della tariffa è improntato a specifici criteri: a) correlazione tra costi standard e ricavi, in modo da assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione; b) equilibrato rapporto tra finanziamenti raccolti e capitale investito; c) entità dei costi di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio; d) adeguatezza della remunerazione del capitale investito, sulla base delle prevalenti condizioni di mercato.

Gli enti affidanti possono prevedere tariffe agevolate per specifiche categorie di utenti in condizione di disagio economico o sociale o diversamente abili, provvedendo alla relativa compensazione in favore dei gestori.

Si dispone che - allo scopo di conseguire il graduale miglioramento della qualità e della efficienza dei servizi - le modalità di aggiornamento siano conformi al metodo denominato "price-cap".

Inoltre si dispone che, in alternativa alla metodologia del price-cap, l'aggiornamento delle tariffe possa essere effettuato 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 RT afferma che dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, atteso che la previsione di stabilire tariffe agevolate da parte degli enti affidanti è configurata come una facoltà, non vi sono osservazioni da formulare.

Articolo 26

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

L'articolo reca disposizioni volte a potenziare gli strumenti di contrasto all'evasione tariffaria nel settore del trasporto pubblico locale.

In particolare, si introduce una sanzione pecuniaria per l'assenza di valido titolo di viaggio che, nelle more della quantificazione demandata alle leggi regionali, è pari a 60 volte il costo del biglietto (e comunque non superiore a 200 euro).

Si novella l'art. 71 del decreto del Presidente della Repubblica n. 753 del 1980, disponendo - in funzione di contrasto al fenomeno dell'evasione tariffaria - che i gestori del trasporto pubblico possano avvalersi di agenti accertatori, anche non appartenenti ai propri organici, ai quali sono riconosciuti, tra l'altro, i poteri di identificazione dei trasgressori e gli atti di accertamento delle violazioni previsti dalla normativa vigente (art. 13 della legge n. 689 del 1981). Inoltre, si prevede che il Ministero dell'interno possa mettere a disposizione unità di polizia giudiziaria a supporto degli agenti accertatori con copertura dei costi a carico dell'ente richiedente.

È infine previsto che, ai fini dell'individuazione di trasgressori che si rifiutino di fornire le proprie generalità, si possa ricorrere - come mezzo di prova - ai filmati ottenuti dai sistemi di videosorveglianza presenti sui mezzi di trasporto e sulle banchine di fermata.

La RT afferma che dalla nuova disciplina non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, atteso che il Ministero dell'interno ha la facoltà e non l'obbligo di mettere a disposizione proprie unità di polizia giudiziaria e che i costi del loro eventuale utilizzo sono a carico dell'ente richiedente, andrebbe comunque chiarito se nell'utilizzo del predetto personale l'ente richiedente sia in ogni caso soggetto alle regole e alle limitazioni di assunzioni eventualmente previste dalla legislazione vigente.

Articolo 27

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

L'articolo nell'introdurre norme a tutela dell'utenza nel settore del trasporto pubblico locale, in particolare, prevede:

- un procedimento di verifica della qualità dei servizi di trasporto mediante facoltà delle associazioni dei consumatori riconosciute a livello nazionale o regionale di trasmettere, con cadenza semestrale, le segnalazioni di disservizio, pervenute dall'utenza, all'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale. L'osservatorio, a sua volta, provvede a informarne le amministrazioni competenti, le quali sono tenute a dar conto delle iniziative per risolvere le criticità segnalate, e l'Autorità di regolazione dei trasporti, per le iniziative di competenza;
- il rimborso del prezzo del biglietto in caso di gravi disservizi, che conducono alla cancellazione del servizio di trasporto, ovvero un ritardo superiore ai sessanta minuti o, nel caso di servizi in ambito urbano, ai trenta minuti. In caso di abbonamenti il rimborso è pari alla percentuale giornaliera del costo completo dell'abbonamento. Il rimborso è corrisposto in denaro, a meno che il passeggero non accetti altra forma di pagamento.

La RT afferma che dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, andrebbe assicurato che gli enti coinvolti nel procedimento di verifica della qualità dei servizi di trasporto provvedano allo svolgimento dei propri compiti nell'ambito delle risorse previste a legislazione vigente e senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Con riferimento al rimborso del prezzo del biglietto in presenza di gravi disservizi, andrebbe chiarito se l'onere del rimborso, nel caso in cui il vettore risulti inadempiente, possa eventualmente trasmettersi all'ente affidante anche per effetto di eventuali contenziosi, con conseguenti oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Articoli da 28 a 31

(Forme di tutela non giurisdizionale, di vigilanza e controllo e relative sanzioni.)

L'articolo 28 dispone che l'utente di un servizio pubblico locale di interesse economico generale, che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, possa promuovere la risoluzione extragiudiziale delle controversie, accedendo agli organismi e alle procedure di cui alla Parte V, Titolo II-*bis*, del codice del consumo, di cui al decreto legislativo n. 206 del 2005.

L'articolo 29 reca norme relative alla vigilanza sulla gestione dei servizi pubblici affidati, disponendo che, nel rispetto delle competenze attribuite alle autorità di regolazione e di quanto previsto dalle disposizioni di settore, l'ente competente all'organizzazione del servizio eserciti la vigilanza sul rispetto del contratto di servizio attraverso il programma di controlli (di cui al successivo art. 30) deliberato dal medesimo ente.

Al concessionario è imposto l'obbligo di fornire le informazioni e la documentazione richiesta, nonché di esercitare a sua volta la vigilanza sui soggetti ad esso collegati.

L'articolo 30 prevede che l'ente competente all'organizzazione del servizio predisponga e dia attuazione a un programma di controlli, finalizzato a realizzare l'accurata ricognizione dei servizi affidati e la verifica del corretto svolgimento degli stessi, nonché a prevedere che ciascun affidatario dei servizi fornisca all'ente competente all'organizzazione del servizio, con cadenza periodica, i dati, i documenti e le informazioni utili ai fini del pieno ed effettivo esercizio della vigilanza e del controllo sulla corretta esecuzione del servizio, secondo quanto stabilito nel contratto di servizio.

L'ente competente all'organizzazione del servizio determina i criteri e le modalità attraverso cui procedere alla verifica del rispetto del contratto di servizio, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza cui è destinato, e vigila sul relativo adempimento.

L'articolo 31 prevede l'irrogazione, da parte dell'amministrazione affidataria, di sanzioni amministrative in caso di mancata osservanza delle disposizioni che pongono, in capo al concessionario o affidatario, doveri informativi, di vigilanza e di controllo (art. 29, comma 3, e art. 30, comma 1, lett. b)), ferme restando le eventuali sanzioni previste ai sensi dell'articolo 9, comma 8, e da disposizioni contrattuali. La sanzione amministrativa è compresa tra un minimo di 5.000 euro e un massimo di 500.000. È infine specificata l'applicazione della legge n. 689 del 1981, che reca la disciplina generale sulle sanzioni amministrative.

La RT afferma che dall'attuazione delle citate disposizioni, di carattere procedurale, non si determinano effetti finanziari negativi a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, relativamente all'attività di controllo che l'ente competente all'organizzazione del servizio dovrà svolgere sistematicamente mediante un apposito programma di controlli, andrebbe assicurato che tale attività sarà svolta nell'ambito delle risorse previste a legislazione vigente e senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Articolo 32

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

L'articolo dispone che, nei casi di affidamento diretto della gestione del servizio e in tutti i casi in cui il capitale sociale del soggetto gestore è partecipato dall'ente affidante, la vigilanza sulla verifica del rispetto del contratto di servizio, nonché su eventuali aggiornamenti e modifiche dello stesso, sia affidata all'Organo di revisione economico-finanziario di cui all'art. 234 e seguenti del TUEL. Resta fermo quanto previsto nelle discipline di settore vigenti alla data di entrata in vigore dello schema di decreto legislativo in esame.

La RT afferma che dalla disposizione, di carattere ordinamentale, non derivano effetti finanziari negativi a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, atteso che l'organo di revisione economico-finanziario svolge a legislazione vigente numerose funzioni di collaborazione, consultive, di controllo e vigilanza, nonché di referto, andrebbero fornite maggiori informazioni circa la possibilità di poter svolgere la nuova funzione compatibilmente con le funzioni che già vengono svolte. Inoltre, andrebbe chiarito se a fronte di questa nuova funzione sono previste forme di emolumento o rimborsi spese, specificando altresì a quale soggetto è attribuita la titolarità dell'onere.

TITOLO VI INCENTIVI E PREMIALITÀ

Articolo 33

(Misure di premialità a favore di concorrenza e aggregazioni)

L'articolo stabilisce che nell'ipotesi in cui un nuovo operatore economico succeda al concessionario iniziale del servizio pubblico, a seguito di operazioni societarie effettuate con procedure trasparenti, il soggetto competente, anche su iniziativa dell'operatore, verifica la persistenza dei criteri qualitativi e dell'equilibrio economico finanziario. Se ritenuto necessario, procede alla loro rideterminazione - previa verifica di competenza effettuata dall'Autorità di regolazione del settore - anche mediante l'aggiornamento del termine di scadenza di tutte o di alcune delle concessioni in essere.

Si prevede che i finanziamenti concessi a valere su risorse statali per i servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete possano essere attribuiti agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero direttamente ai relativi gestori del servizio solo nei casi in cui dette risorse siano aggiuntive ovvero costituiscano una garanzia per la realizzazione dei piani di investimento deliberati dai medesimi enti di governo. Inoltre, si prevede che dette risorse a valere su

finanziamenti pubblici siano prioritariamente attribuite a gestori selezionati tramite procedura di gara ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente (o, nei settori in cui non è prevista un'Autorità di regolazione, l'ente di governo dell'ambito territoriale) attesti l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso, ovvero che abbiano deliberato operazioni di aggregazione societaria.

La RT afferma che la disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 34

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

L'articolo - che riproduce le disposizioni dell'art. 26-*bis* del decreto-legge n. 1 del 2012, oggetto di abrogazione ai sensi dell'articolo 38 dello schema di decreto legislativo in esame - esclude l'applicabilità del limite massimo dei crediti d'imposta compensabili ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo n. 241 del 1997 agli enti locali che abbiano maturato detto credito in relazione ai dividendi distribuiti dalle ex aziende municipalizzate trasformate in società per azione.

Si dispone che l'utilizzo dei rimborsi dovuti ai sensi dell'articolo 1, comma 52, della legge n. 311 del 2004 e le compensazioni di cui al comma 1 siano destinati per la realizzazione di infrastrutture indispensabili per il miglioramento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

La RT afferma che la disposizione ripropone una norma che è già vigente nell'ordinamento e, pertanto, la stessa non comporta effetti finanziari.

Al riguardo, nulla da osservare.

TITOLO VII DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Articolo 35

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

Il comma 1 stabilisce che i Piani urbani di mobilità sostenibile redatti dalle città metropolitane, altri enti di area vasta e comuni, ovvero associazioni di comuni, con popolazione superiore a 100.000 abitanti, devono contemplare una sezione ad hoc riguardante:

- le iniziative per la riduzione del traffico veicolare privato;
- il coordinamento dei tempi delle città di cui alla legge 8 marzo 2000, n. 53;
- l'aumento della velocità commerciale media del trasporto pubblico;
- il progressivo incremento della percentuale di cittadini trasportati con mezzi di trasporto collettivo e che utilizza la mobilità ciclo-pedonale.

Il comma 2 dispone che le nuove linee guida per la redazione dei Piani urbani di mobilità sostenibile, con specifico riferimento, per le città metropolitane, le province e i comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, siano adottate - entro centottanta giorni dalla data di entrata

in vigore dello schema di decreto legislativo – con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Dette linee guida sono intese a favorire:

- a) lo sviluppo di sistemi di trasporto integrati che, laddove economicamente e finanziariamente sostenibili, comprendano sistemi di trasporto rapido di massa, ivi inclusi sistemi ferroviari, metropolitane pesanti e leggere, sistemi tramviari, busvie, con i relativi sistemi di controllo del traffico e di interscambio;
- b) lo sviluppo della mobilità collettiva e l'innalzamento della velocità commerciale dei mezzi di trasporto collettivo, che includano la limitazione dell'uso dell'auto privata (attraverso ZTL, road pricing, tariffazione della sosta, regolazione dei bus turistici);
- c) la diffusione di sistemi di mobilità pedonale e ciclistica, anche attraverso interventi di separazione, di assegnazione di priorità a tali modalità e di messa in sicurezza;
- d) l'introduzione di sistemi innovativi di mobilità condivisa, con contestuale adozione di interventi di integrazione e complementarità dei sistemi di trasporto pubblico locale;
- e) la diffusione di mezzi a basso impatto inquinante;
- f) iniziative per una mobilità sostenibile delle merci, anche ricorrendo a conseguenti piani di logistica urbana;
- g) la sostenibilità economica, finanziaria e gestionale degli interventi.

Il comma 3 dispone che le città metropolitane, gli enti di area vasta e i comuni, ovvero le associazioni di comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, sono tenute ad adottare i nuovi Piani urbani di mobilità sostenibile secondo le linee guida, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore delle medesime linee guida. È poi previsto l'obbligo di porre in essere un sistema di monitoraggio, che offra indicazioni, con cadenza annuale, in ordine all'individuazione di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi quantitativi previsti e che sia funzionale all'individuazione delle eventuali misure correttive. Sono considerati validi i Piani urbani di mobilità sostenibile già adottati alla data di entrata in vigore delle linee guida, fermo restando che per essi si prevede la necessità di un aggiornamento entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo.

Al fine di incentivare l'adozione e l'implementazione dei Piani urbani di mobilità sostenibile, il comma 4 dispone che, a decorrere dall'anno successivo al termine ultimo entro cui devono essere predisposti da parte degli enti locali competenti i Piani stessi, i finanziamenti statali in conto capitale destinati ai richiamati enti, riguardanti infrastrutture per la mobilità, ivi incluse opere destinate alla velocizzazione e riqualificazione delle sedi di superficie, impianti e materiale rotabile tecnologicamente innovativi rispetto alle flotte in esercizio, potranno essere destinati esclusivamente ad interventi contenuti nei Piani e a condizione che per essi sia garantita la copertura della spesa corrente di gestione. Altra condizione necessaria per l'accesso a tali finanziamenti è costituito dall'effettuazione della richiamata attività di monitoraggio.

La RT afferma che la disposizione non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, andrebbero fornite maggiori informazioni circa le risorse attraverso le quali si provvederà a dare attuazione alle misure previste nei piani urbani di mobilità sostenibile nonché al monitoraggio annuale volto a individuare eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi previsti e le relative misure correttive. In particolare, andrebbe chiarito se alle predette attività gli enti competenti faranno fronte nell'ambito delle risorse disponibili nei rispettivi bilanci senza determinare alterazioni degli equilibri finanziari degli enti medesimi.

Articoli da 36 a 38

(Disposizioni transitorie, coordinamento con la legislazione vigente e abrogazioni)

L'articolo 36 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri eserciti i poteri sostitutivi di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2013, recante modalità di esercizio del potere sostitutivo in attuazione dell'art. 120 della Costituzione, qualora - a seguito della effettuazione di apposita ricognizione - le regioni e le province autonome risultino inadempienti rispetto agli obblighi posti a loro carico dall'articolo 3-*bis* del decreto-legge n. 138 del 2011 (obbligo di definizione del perimetro degli ambiti territoriali ottimali funzionali allo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, nonché di designazione dei relativi enti di governo entro il termine del 30 giugno 2012) e dall'articolo 13 del decreto-legge n. 150 del 2013 (obbligo di istituzione o designazione degli enti di governo dell'ambito territoriale ottimale nonché obbligo di procedere alla deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014). Il Presidente del Consiglio dei ministri esercita i citati poteri sostitutivi previa diffida ad adempiere entro un termine minimo di novanta giorni.

L'articolo 37:

- novella gli articoli 173 e 202 del decreto legislativo n. 152 del 2006, recante "Norme in materia ambientale", disponendo - negli ambiti di gestione del servizio idrico integrato e del servizio integrato dei rifiuti urbani - l'applicazione dell'art. 2112 del codice civile (Mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda) in materia di passaggio del personale ai nuovi gestori dei servizi omettendo, rispetto al testo precedente, il riferimento all'osservanza delle procedure di informazione e consultazione sindacale;
- reca modifica all'art. 18, comma 2, lett. e), del decreto legislativo n. 422 del 1997. La modifica è volta a prevedere che, nell'ambito dell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, l'indicazione delle modalità di trasferimento, in caso di cessazione dell'esercizio, dal precedente gestore all'impresa subentrante dei beni essenziali per l'effettuazione del servizio e del personale dipendente sia con riferimento a quanto disposto dall'art. 2112, sopprimendo il riferimento, all'art. 26 del regio decreto n. 148 del 1931, oggetto di abrogazione da parte dell'art. 38 del testo unico in esame;
- reca modifica all'art. 84 del nuovo codice della strada, di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992, disponendo che possano essere destinati alla locazione senza conducente anche gli autobus, gli autosnodati, gli autoarticolati, gli autotreni, i filobus, i filosnodati, i filoarticolati e i filotreni, adibiti ai servizi di linea di trasporto di persone;
- novella l'art. 118 del Tuel al fine di adeguarne la formulazione alle disposizioni introdotte dal provvedimento in esame (con particolare riguardo alle disposizioni di razionalizzazione delle partecipazioni locali).

L'articolo 38 reca abrogazione delle disposizioni vigenti in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale, confluite nel decreto legislativo o comunque ritenute non più necessarie rispetto al disegno complessivo della riforma.

Tra l'altro sono abrogati:

- i commi 3, 4 e 5 dell'articolo 22 della legge n. 340 del 2000 che nell'ambito dei piani urbani di mobilità destina a comuni singoli che non possono far parte di aggregazioni una percentuale non superiore al 5 per cento delle risorse connesse al finanziamento dei piani urbani di mobilità;
- l'articolo 206-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006 che al comma 6 prevede che annualmente il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare determini l'entità dell'onere da porre in capo ai Consorzi derivante dall'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo in materia di rifiuti. Dette somme sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

La RT afferma che dalle disposizioni non derivano effetti finanziari negativi a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, sull'articolo 37, andrebbero fornite delucidazioni sugli effetti della sostituzione del rinvio all'articolo 26 del R.D. 148/1931 con l'articolo 2112 del codice civile in caso di trasferimento del personale dal precedente al nuovo gestore.

Sull'articolo 38, atteso che alcune disposizioni abrogate prevedono l'assegnazione di risorse in favore di specifici comuni (art. 22 della legge n. 340 del 2000) o comunque un versamento all'entrata del bilancio dello Stato con successiva riassegnazione ad apposito capitolo di spesa (art. 206-*bis* del decreto legislativo n. 152 del 2006), andrebbero fornite ulteriori informazioni circa la neutralità finanziaria per la finanza pubblica delle abrogazioni recate dal presente provvedimento.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Mag 2016 [Elementi di documentazione n. 53](#)
A.S. 2344: "Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali"
- " [Nota di lettura n. 131](#)
A.S. 2362: "Conversione in legge del decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, recante disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione"
- " [Nota breve n. 18](#)
Le raccomandazioni europee sul Programma nazionale di riforma e sul Programma di stabilità 2016 dell'Italia
- " [Nota di lettura n. 132](#)
A.S. 2271: "Istituzione del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione e deleghe al Governo per la ridefinizione della disciplina del sostegno pubblico per il settore dell'editoria, della disciplina di profili pensionistici dei giornalisti e della composizione e delle competenze del Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 133](#)
A.S. 2345: " Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2015" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 134](#)
Schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (**Atto del Governo n. 297**)
- " [Nota di lettura n. 135](#)
A.S. 2389: "Conversione in legge del decreto-legge 16 maggio 2016, n. 67, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché misure urgenti per la sicurezza"
- " Documentazione di finanza pubblica n. [13/I](#) e [13/II](#)
Legge di stabilità 2016 (L. 208/2015) - profili finanziari
- Giu 2016 [Elementi di documentazione n. 45/1](#)
D.Lgs. 21 aprile 2016, n. 72 (Attuazione della direttiva 2014/17/UE in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali) - Esito pareri
- " [Nota di lettura n. 136](#)
Schema di decreto legislativo recante razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato (**Atto del Governo n. 306**)
- " [Elementi di documentazione n. 54](#)
A.S. 2451: "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Elementi di documentazione n. 55](#)
A.C. 3926 (Conversione in legge del D.L. n. 113/2016: Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio). Parte I - Schede di lettura