

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE  
SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 308**

La Commissione, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

premesso che il testo appare coerente, in tutte le sue articolate disposizioni, con gli articoli 16 e 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124,

tenuto conto delle direttive europee che disciplinano la gestione del servizio idrico e considerato che il codice degli appalti ha escluso il servizio idrico dal suo campo di applicazione,

considerato che è all'esame del Senato un disegno di legge in materia (Atto Senato n. 2343 "Principi per la tutela, il governo e la gestione pubblica delle acque"), già approvato dalla Camera dei deputati,

rilevata l'opportunità che siano soppresse le disposizioni del decreto riguardanti la disciplina del servizio idrico, che potrà essere oggetto di autonoma e distinta regolazione, evidenziando che tale soluzione non lascerebbe l'ordinamento privo di disciplina, purché sia compiuta un'attenta revisione dello schema di decreto in titolo, con particolare riferimento alle norme di espressa abrogazione, le quali dovranno essere opportunamente coordinate, affinché - fino all'approvazione della legge ordinaria - sia assicurata, allo scopo di evitare vuoti normativi, la vigenza delle disposizioni che attualmente regolano la materia,

esprime parere favorevole con le seguenti condizioni:

- all'articolo 3, al comma 1, in riferimento alla individuazione dell'ambito di applicazione del decreto, occorre precisare che i servizi pubblici di interesse economico generale siano disciplinati dalle rispettive normative di settore, salva l'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto in materia di affidamento dei servizi stessi;
- all'articolo 5, al comma 4, si reputa necessario che il provvedimento con il quale l'ente delibera l'assunzione del servizio, corredato dai richiesti documenti e pubblicato sul sito dell'amministrazione, sia trasmesso anche all'Autorità garante della concorrenza e del mercato;
- all'articolo 7, le disposizioni ivi previste, relative alle modalità di gestione del servizio, devono essere riformulate, sopprimendo il criterio della gerarchia tra le diverse opzioni per la gestione del servizio e prevedendo un obbligo generale di motivazione del provvedimento con il quale l'ente competente effettua la scelta, con esplicito richiamo all'efficienza e all'efficacia del servizio, alle condizioni di accesso, ai costi e alla loro equa distribuzione;
- sempre in riferimento all'articolo 7, al comma 5, è necessario introdurre una disciplina specifica, per il caso in cui l'Autorità garante della concorrenza e del mercato non si esprima nei termini previsti sul provvedimento di affidamento del servizio;
- all'articolo 8, in riferimento alla durata del periodo di affidamento, fissata dall'ente concedente in funzione della prestazione richiesta e correlata all'entità e alla durata degli investimenti, occorre inserire anche il criterio dell'ammortamento degli investimenti;
- all'articolo 9, al comma 2, la disposizione ivi prevista, relativa ai vincoli funzionali delle reti degli impianti e della altre dotazioni patrimoniali essenziali, deve essere riformulata in coerenza con i principi in materia di proprietà, con particolare attenzione alla necessità di valutare la previsione di un indennizzo, la consensualità, il diritto al riscatto; analogamente, al comma 3, la disposizione ivi prevista, riguardante il conferimento a società di reti, impianti, e altre dotazioni patrimoniali essenziali di proprietà degli enti pubblici, deve essere riformulata affinché sia resa pienamente

compatibile con i principi in materia di beni demaniali, che possono essere concessi in uso, ma non possono essere conferiti in proprietà a società anche se a capitale interamente pubblico;

- all'articolo 19, riguardante l'inconferibilità degli incarichi inerenti alla gestione del servizio, al comma 3, il riferimento formale al rapporto di coniugio, di parentela e di affinità non appare più adeguato ad attuare il criterio direttivo contenuto nell'articolo 19, comma 1, lettera l), della legge n. 124 del 2015, in quanto non comprende altre ipotesi, quali il convivente, il commensale abituale o il partner di unione civile, che potrebbero ugualmente rilevare ai fini dell'inconferibilità. Si rende pertanto necessario ricorrere ad una formulazione comprensiva di tutte le fattispecie;

- all'articolo 20, al comma 5, riguardante le cause di astensione per i componenti delle commissioni di gara per l'affidamento della gestione del servizio, è necessario un espresso riferimento anche al partner di unione civile;

- all'articolo 21, al comma 2, in riferimento alle previsioni contenute nel contratto di servizio, alla lettera n), dopo la parola: "gestore", occorre aggiungere le seguenti: "con particolare riferimento alla rete, agli impianti e alle dotazioni patrimoniali essenziali destinate al servizio".

Si formulano, inoltre, le seguenti osservazioni:

- all'articolo 1, con riguardo alla definizione del carattere delle disposizioni del decreto, in relazione alla disciplina del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, si segnala l'opportunità di sostituire la locuzione contenuta al comma 2, secondo periodo ("principi di riforma economico-sociale della Repubblica") con l'espressione, che più ricorre nella legislazione vigente, "norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica";

- all'articolo 1, al comma 3, in riferimento all'obbligo di adeguamento delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano al contenuto del decreto, appare necessario sostituire l'espressione: "adeguare i rispettivi ordinamenti e norme di attuazione" con la seguente: "adeguare la rispettiva legislazione" o, in subordine, sopprimere il termine di sei mesi, rimettendo all'ente territoriale la definizione dei tempi per l'adeguamento, nel rispetto della particolare condizione di autonomia riconosciuta dalla Costituzione;

- all'articolo 2, comma 1, alla lettera a), occorre specificare che i servizi locali di interesse economico generale rientrano nella più ampia accezione di servizi di interesse generale, secondo la concettualizzazione corrente nel diritto dell'Unione europea; in riferimento alla lettera b), si reputa congruo inserire l'aggettivo "necessari" dopo le parole "collegamenti funzionali", in modo da valorizzare in termini più stringenti il legame che deve sussistere tra le sedi di produzione del bene o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio; quanto alla successiva lettera f), appare necessario sopprimere il refuso "pubblicata", utilizzando l'aggettivo "pubblica";

- sempre in riferimento all'articolo 3, occorre chiarire in modo inequivoco quali siano le norme applicabili al trasporto pubblico locale, salvaguardandone le peculiarità e tenendo conto della normativa di settore vigente, che già affida specifiche competenze di regolazione in capo all'Autorità di regolazione dei trasporti, peraltro già esercitate. Tale attenzione e tale salvaguardia delle norme di settore dovrebbero riferirsi in particolare: all'articolo 7, commi 4 e 5 (piani economico-finanziari e parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato); agli articoli 9, 10 e 11 (rispettivamente proprietà, lavori e subentro nella gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, in relazione ai quali l'Autorità di regolazione dei trasporti ha già emesso una specifica delibera e vi sono norme ad hoc nell'articolo 17, con le quali occorre coordinare le suddette disposizioni); all'articolo 15, comma 2 (individuazione dei costi standard da parte delle Autorità di regolazione indipendenti); agli articoli 31 (sanzioni amministrative), 32 (modifiche dei contratti di servizio) e 33, comma 2 (misure di premialità per aggregazioni, dovendosi preferire per il settore del trasporto pubblico locale le specifiche misure incentivanti contenute nell'articolo 23);

- all'articolo 4, recante l'enunciazione delle finalità e dei principi generali in relazione alla posizione dell'amministrazione, dell'utente e del prestatore di servizio, si segnala l'opportunità che, al comma 5, con riferimento ai livelli di qualità e sicurezza, l'aggettivo "migliori" sia sostituito con l'aggettivo

"adeguati", dal momento che il termine utilizzato esprime una valutazione comparativa, che non può essere utilizzata in assenza di un parametro di riferimento;

- all'articolo 5, al comma 1, la disposizione ivi prevista qualifica come funzione fondamentale dei comuni e delle città metropolitane l'individuazione delle attività di produzione di beni e servizi il cui svolgimento sia necessario al fine di assicurare, in presenza di determinate condizioni, la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali. Al riguardo, appare opportuno sostituire l'aggettivo "necessario", troppo restrittivo, con l'aggettivo "utile";

- sempre in riferimento all'articolo 5, al comma 3, con riguardo ai contenuti della consultazione pubblica sulla verifica della idoneità del mercato a soddisfare le esigenze di interesse pubblico relative all'erogazione di un determinato servizio, appare opportuno inserire anche la possibilità di concorrenza tra gli operatori;

- in coerenza con quanto previsto nelle disposizioni ivi contenute e, in particolare, nell'articolo 5, appare opportuno mutare la rubrica del Titolo II in "Individuazione e gestione del servizio", nonché la rubrica dell'articolo 5 in "Individuazione del servizio";

- in riferimento all'articolo 9, il comma 8 prescrive l'obbligo per i concessionari di offrire alcuni dati essenziali per definire i bandi per la gestione del servizio, introducendo altresì un regime sanzionatorio nel caso di ritardo nella comunicazione o nel caso di informazioni false. La responsabilità de qua si cumula, secondo quanto previsto dal secondo periodo del comma 8, con la responsabilità penale e con quella amministrativa, di cui all'articolo 3 della legge n. 287 del 1990. Si genera così una duplicazione delle sanzioni, a fronte di una stessa condotta materiale. Appare pertanto necessario diversificare le condotte, evitando che alla stessa condotta faccia riferimento anche la previsione di sanzioni amministrative e penali. In secondo luogo, si rende necessario ridurre la sanzione prevista, quantificandola in coerenza con quanto dispone - in via generale - l'articolo 10 della legge 689 del 1981, prevedendo altresì che limiti diversi siano sempre conformi ai principi di proporzionalità e di ragionevolezza;

- all'articolo 11, le norme ivi previste, riguardanti il regime del subentro in caso di scadenza dell'affidamento o cessione anticipata, devono essere compatibili con i principi in materia di proprietà privata, con particolare attenzione all'esigenza di assicurare la consensualità e il diritto al riscatto, nonché di regolare la disciplina dell'esproprio in modo puntuale ed equilibrato. In particolare, al comma 2, relativo alla cessione al gestore dei beni strumentali realizzati in attuazione dei piani di investimento concordati con l'ente affidante, occorre prevedere il consenso del cedente o l'esproprio; inoltre, al successivo comma 3, riguardante la disciplina dell'indennizzo, occorre introdurre l'esclusione specifica dei diritti di ritenzione;

- all'articolo 12, relativo all'organizzazione dei servizi, appare opportuno rafforzare le funzioni dei comuni e della città metropolitana sul versante della tutela non giurisdizionale a favore dell'utenza, in coerenza col criterio direttivo contenuto nell'articolo 19, comma 1, lettera h), della legge n. 124 del 2015;

- sempre all'articolo 12, al comma 2, relativo alle funzioni attinenti all'organizzazione e alla gestione dei servizi da parte di comuni e città metropolitane, dopo la parola "anche", occorre inserire l'inciso ", mediante la propria organizzazione,";

- all'articolo 14, in riferimento ai bacini e ai livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, è necessario includere un espresso riferimento alle aree vaste;

- sempre in riferimento all'articolo 14, si evidenzia l'opportunità che le Regioni, nel determinare i bacini di mobilità, definiscano anche i relativi enti di governo, ai quali debbono poter essere conferite le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli enti pubblici associati, anche in forma di società interamente possedute dagli enti conferenti. La determinazione dei bacini deve tener conto della domanda di trasporto pubblico locale effettuato con tutte le modalità sia tradizionali che di altro tipo, facendo salvi i bacini già determinati ove coerenti con i criteri di cui allo stesso articolo 14. Inoltre, nelle more della definizione dei bacini occorre comunque procedere ad affidamenti per contratti in scadenza, eventualmente limitandone la durata, con procedura ad

evidenza pubblica, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera a). Occorre poi espungere le norme di cui agli ultimi due periodi del comma 4, relative alle procedure da seguire per gli affidamenti riferiti a lotti con più di 350.000 abitanti e al trasporto su gomma, nel caso di due sole offerte o di un'unica offerta valida. Infine, al comma 1 occorre precisare che la definizione dei bacini di mobilità rileva anche ai fini della pianificazione e del finanziamento degli interventi della mobilità urbana sostenibile di cui all'articolo 35 dello schema;

- all'articolo 15, riguardante le competenze delle autorità indipendenti, appare opportuno prevedere che, per i servizi per i quali non opera un'autorità indipendente di regolazione, i costi standard dei servizi pubblici d'interesse economico generale e i livelli minimi di qualità siano individuati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato; appare, inoltre, opportuno, in relazione alle nuove competenze attribuite all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che sia conseguentemente prevista un'adeguata dotazione di personale;

- all'articolo 17 appare opportuno riformulare le disposizioni in modo da: a) definire in maniera più puntuale le competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti, estendendole anche ai contratti affidati direttamente oltre che a quelli affidati in house (al fine di rafforzare le tutele della concorrenza richiamate in premessa); b) definire per i gestori obblighi di separazione contabile tra le attività svolte in regime di servizio pubblico e le altre attività, onde evitare possibili contestazioni in materia di aiuti di Stato; c) consentire procedure di scelta del contraente diverse da quelle con l'obbligo di riscossione diretta dei proventi da parte dell'affidatario per quei servizi per i quali sia prevista l'integrazione tariffaria tra diversi gestori e che siano suddivisi tra più lotti di gara; d) prevedere soglie inferiori per il requisito del patrimonio netto al fine di favorire la più ampia partecipazione alle gare e rafforzare il livello di concorrenza; e) consentire la formazione di nuove società che acquistano e poi affittano materiale rotabile, in via sperimentale limitatamente al settore dei servizi di trasporto pubblico ferroviario;

- all'articolo 18, occorre inserire nella funzione regolatoria anche quella di organizzazione e, sempre al fine di rafforzare la concorrenza, occorre prevedere che l'ente affidante debba avvalersi obbligatoriamente di altra stazione appaltante per lo svolgimento della procedura di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale, qualora uno dei soggetti concorrenti sia partecipato, controllato o affidatario in house dello stesso ente affidante;

- all'articolo 19, riguardante l'inconferibilità degli incarichi inerenti alla gestione del servizio, con precipuo riferimento al comma 6, si reputa necessario prevedere - come norma transitoria - che le nomine e gli incarichi conferiti anteriormente all'entrata in vigore del decreto e in contrasto con le disposizioni del medesimo articolo 19 cessino di diritto, qualora la situazione d'inconferibilità, non sia rimossa entro trenta giorni dalla diffida, che deve essere inviata dall'Autorità competente entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto;

- all'articolo 21, riguardante il contratto di servizio, si segnala la necessità che, al comma 1, sotto il profilo redazionale, al fine di esplicitare il contenuto della disposizione, sia inserito, dopo la parola "nonché", l'inciso "i rapporti tra gli enti affidanti e"; al successivo comma 3, in riferimento agli strumenti convenzionali di risoluzione delle controversie con gli utenti, occorre integrare la previsione specifica con la specificazione dell'obbligo, in capo all'ente affidante, di predisporre apposito schema-tipo del formulario dell'istanza conciliativa, nonché dell'obbligo dell'ente affidante di assicurare lo svolgimento della procedura conciliativa mediante i propri uffici, entro termini ben definiti, nonché con la definizione degli obblighi di pubblicità del procedimento, degli atti e della decisione;

-

all'articolo 22, occorre prevedere al comma 2 che i contratti di servizio consentano il ricorso anche ad altre tecnologie utili per la rilevazione della domanda e tengano conto degli oneri di investimento di cui allo stesso articolo, calcolati secondo i criteri utilizzati per la definizione dei costi standard. Anche per i contratti di servizio richiamati al comma 5 occorre inserire tale ultima previsione, facendo salve nel contempo le procedure di scelta del contraente già avviate e, per quanto concerne le risorse per il rinnovo del materiale rotabile, tenendo anche conto di quello acquisito con fondi pubblici, mentre al comma 9, occorre limitare l'impatto sulle compensazioni degli aumenti tariffari solo con riferimento ad aumenti pari al doppio dell'inflazione programmata;

- all'articolo 23, è opportuno introdurre elementi di maggiore gradualità per la riforma dei criteri di ripartizione del Fondo per il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale. Al comma 1 occorre stabilire che: a) per la ripartizione della quota basata sui proventi da traffico, il riferimento è all'anno 2014 anziché al 2015 e il limite complessivo al 20 anziché al 30 per cento dell'importo del Fondo; b) per la ripartizione della quota basata sui costi standard, si tiene conto delle infrastrutture ferroviarie sul territorio; c) per la ripartizione della quota residua del Fondo, si fa riferimento al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti dell'11 novembre 2014 per la definizione dei livelli adeguati di servizio; d) le riduzioni annuali della quota da trasferire alle Regioni in caso di non affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale mediante procedure ad evidenza pubblica non si applicano ai contratti di servizio affidati alla data del 31 dicembre 2016, né ai servizi ferroviari regionali nel caso di avvenuta pubblicazione alla medesima data, ove siano state rispettate le disposizioni di cui al Regolamento (CE) 1370/2007. In proposito, si valuti comunque la congruità del suddetto termine del 31 dicembre 2016 in relazione alla data di presumibile entrata in vigore del provvedimento in esame e ai tempi necessari alle Regioni per definire gli affidamenti in parola; e) il tetto massimo di riduzione annua nel primo quinquennio di applicazione non può essere maggiore del 10 anziché del 5 per cento rispetto alle risorse trasferite nel 2015 e le riduzioni affluiscono comunque al medesimo Fondo; f) al fine di garantire un'efficace programmazione delle risorse, gli effetti finanziari sul riparto del Fondo, derivanti dall'applicazione dei nuovi criteri, dovrebbero verificarsi nell'anno successivo a quello di riferimento; g) al comma 2, nelle more dell'emanazione del decreto di cui al comma 1, l'anticipazione alle Regioni deve essere pari all'85 per cento anziché all'80 dello stanziamento del Fondo e - a certe condizioni - ciascuna Regione deve essere autorizzata ad accertare fino al 95 per cento della quota del Fondo ad essa attribuita l'anno precedente a quello di riferimento; h) al comma 5, occorre stabilire che gli effetti abrogativi per i commi 3 e 5 dell'articolo 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, decorrono dall'entrata in vigore del presente provvedimento, e che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013 continua ad applicarsi fino all'entrata in vigore del nuovo decreto di riparto del fondo;

- all'articolo 24, relativo alla carta dei servizi, appare necessario che il comma 2, nel quale sono indicati gli specifici diritti definiti dalle autorità di regolazione ai fini della tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali, sia riformulato in senso più analitico, anche attraverso una puntuale tipizzazione degli strumenti di tutela;

- all'articolo 25, riguardante la disciplina delle tariffe, in riferimento al comma 1, relativo alla individuazione dei criteri per il calcolo della tariffa, alla lettera d), appare opportuno sostituire la locuzione troppo generica "prevalenti condizioni di mercato" con la locuzione più specifica "prevalenti condizioni del mercato dei servizi";

- all'articolo 27, occorre introdurre l'obbligo che il pagamento del rimborso sia effettuato al termine del servizio di trasporto, a semplice esibizione del titolo di viaggio e senza ulteriori formalità, comunque fermo restando il rispetto delle regole di validazione secondo modalità determinate con disposizioni del gestore. Inoltre, appare utile prevedere che, al fine di consentire un costante monitoraggio del fenomeno del trasporto pubblico locale e di valutare l'efficacia degli interventi legislativi adottati rispetto alle esigenze dell'utenza, l'Osservatorio di cui all'articolo 1, comma 300, della legge n. 244 del 2007, metta a disposizione delle Camere, a richiesta, i dati raccolti e le statistiche elaborate nell'ambito della sua attività, fatte salve le necessarie garanzie di tutela e riservatezza dei dati commerciali sensibili;

- all'articolo 31, relativo alle sanzioni amministrative, in caso di violazioni degli obblighi di vigilanza e di informazione, di cui agli articoli 29 e 30, occorre valutare la possibilità di introdurre sanzioni che possano incidere sulla reputazione dell'ente;

- con riferimento all'articolo 33, appare opportuno riformulare il comma 1 prevedendo che, qualora al concessionario iniziale, in via universale o parziale, a seguito di operazioni societarie effettuate con procedure trasparenti, comprese fusioni o acquisizioni, subentri un nuovo gestore, se il concessionario iniziale è di proprietà dell'ente affidante, questo possa, a richiesta del nuovo gestore, prorogare la concessione per un massimo di 24 mesi, a condizione che tale possibilità sia espressamente prevista nel bando di gara per l'affidamento della concessione o per la cessione del concessionario iniziale. Se invece il concessionario iniziale non è di proprietà dell'ente affidante, questo, alla scadenza naturale della concessione, procede a un nuovo affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica;

- all'articolo 35, occorre precisare che i Piani urbani di mobilità sostenibile di cui al comma 1 sono adottati in coerenza con la determinazione dei bacini di mobilità e dei livelli adeguati di servizio di cui all'articolo 14. Inoltre, al comma 2, lettera e), occorre aggiungere la riqualificazione elettrica di mezzi già circolanti. Al comma 3, appare opportuno estendere da dodici a diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento il periodo entro cui procedere alla predisposizione e adozione dei Piani urbani di mobilità sostenibile, da cinque a sette la cadenza minima per l'aggiornamento dei piani stessi e da annuale a biennale il periodo di monitoraggio degli eventuali scostamenti. Infine, al comma 4, occorre precisare che gli interventi previsti debbono essere comunque coerenti con i contenuti dei Piani urbani.