



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

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

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

Repertorio atti n. 70/CV del 12 maggio 2016

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta del 12 maggio 2016:

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

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

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

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

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

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

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



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

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

CONSIDERATO che, nello specifico:

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

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

CONSIDERATO che, nella odierna seduta di questa Conferenza, :

- le Regioni hanno consegnato un documento (All.A) in cui esprimono ampia condivisione per le disposizioni di carattere generale come riformulate alla luce degli emendamenti ivi contenuti, condivisi con le Amministrazioni statali interessate e in relazione al lavoro svolto sulle disposizioni concernenti il trasporto pubblico locale; le Regioni, peraltro, suggeriscono al Governo l'opportunità, in considerazione del parere espresso sul provvedimento dal Consiglio di Stato, di prevedere che le disposizioni di cui all'articolo 23 possano trovare collocazione in un autonomo provvedimento. Al riguardo, hanno manifestato la disponibilità a partecipare ad un gruppo di lavoro ai fini della elaborazione di nuovi criteri di riparto del Fondo per il trasporto pubblico locale;
- l'ANCI, nell'esprimere apprezzamento per l'obiettivo del provvedimento volto alla individuazione di una disciplina generale e organica della materia attraverso l'indicazione di principi generali per l'assunzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale, ha evidenziato che alcune norme specifiche quali quelle relative alle procedure di individuazione delle attività di interesse generale (articolo 5) e la conseguente assunzione e gestione del servizio nonché di scelta del modello gestorio in house (articoli 7 e 8) presentano profili di criticità sostanziale e oggettive difficoltà applicative che necessitano di interventi correttivi proposti nel documento già consegnato in sede tecnica (Al.B); inoltre, ha chiesto conferma in merito all'accoglimento delle proposte emendative imprescindibili formulate agli articoli 5, 7 e 16. Inoltre, ha evidenziato la necessità di un coordinamento tra le norme del provvedimento in argomento e quello già esaminato recante: "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica".



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

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

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

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

ESPRIME PARERE

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

Il Segretario
Antonio Naddo



Il Presidente
On.le Avv. Enrico Costa

ALL - A



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

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

Punto 3) O.d.g. Conferenza Unificata

OSSERVAZIONI

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

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

Lo schema di decreto individua una disciplina organica della materia, attraverso l'indicazione di principi generali per l'assunzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, che, consolidando il quadro di riferimento per le amministrazioni e per le aziende, consente di accelerare lo sviluppo imprenditoriale dei servizi, agendo principalmente sotto due profili:

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

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

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

1) considerata la necessità di chiarire l'ambito di applicazione del decreto, evitando sovrapposizioni tra le discipline di settore e le disposizioni del medesimo, in una visione di testo unico, **sarebbe opportuno procedere all'inserimento di appositi capi corrispondenti alle specifiche discipline relative al servizio idrico integrato, al servizio di gestione integrata dei rifiuti, al trasporto pubblico locale, al servizio di distribuzione di energia e del gas naturale** che, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, rimangono escluse dal decreto legislativo, ad eccezione delle norme riguardanti le modalità di affidamento dei servizi che integrano e prevalgono sulle normative di settore. Tali modalità sono riconducibili sostanzialmente agli articoli 7 e 8, pur non potendosi escludere ulteriori disposizioni "intruse" presenti in altri articoli.

In tal modo risulterebbe un testo onnicomprensivo di immediata consultazione, adeguato ai nuovi principi e rispondente alle inevitabili necessità di aggiornamento che, attraverso l'abrogazione delle singole discipline di settore, offrirebbe all'interprete uno strumento coordinato di azione.

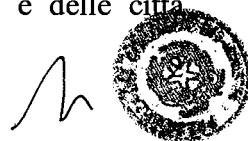
Tale intervento sarebbe in sintonia con l'articolo 16, comma 2, lettera b) della l. 124/2015, che prevede l'obbligo per il governo, nell'esercizio della delega, di attenersi al principio di coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, per garantire la coerenza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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

EMENDAMENTI PARTE GENERALE

ART. 1 (Oggetto)

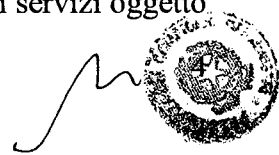
Relativamente all'applicabilità del decreto alle Regioni a statuto speciale e Province autonome, si suggerisce di sostituire il comma 3 con il testo della disposizione di salvaguardia di cui all'articolo 22 della legge delega.

Si propone quindi la seguente modifica:

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

ART. 2 (Definizioni)

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



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

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

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

Si propongono, quindi, le seguenti modifiche:

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

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

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

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

ART. 3 (Ambito di applicazione)

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

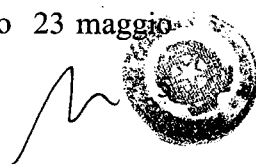
Come si evince, altresì, dalla relazione al decreto legislativo, il comma 3 dell'articolo 3 è costruito come eccezione alla disposizione, già derogatoria, di cui al comma 2, rendendo incerta l'interpretazione della norma.

Si propone, quindi, la seguente modifica:

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

- di riformulare il comma 3 come segue:

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



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

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

Si propone, quindi, la seguente modifica:

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

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

ART. 7 (Modalità di gestione del servizio)

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

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

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



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

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

Si propongono le seguenti modifiche:

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

In subordine:

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

Motivazione

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

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

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

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

ART. 8 (Durata dell'affidamento)

Si propongono le seguenti modifiche:

- Il comma 3 è abrogato

In subordine

- sostituire le parole “5 anni” con “10 anni”.

Motivazione

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

ART. 9 (Proprietà e gestione)

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

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

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

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



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

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

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

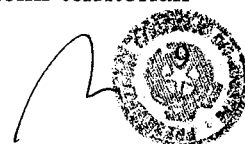
Commi 1 e 2: sono discutibili i concetti di "assegnati" e soprattutto "altresì ceduti" riferiti ai beni, perché possono creare l'equivoco della proprietà. Si propone, quindi, di utilizzare, ad esempio, "affidati in concessione d'uso gratuita".

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

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

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

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



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

Si propongono le seguenti modifiche:

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

Motivazione

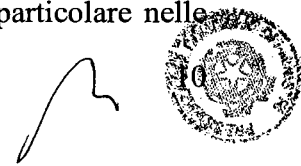
La disposizione prevede una revisione da parte delle Regioni degli ambiti territoriali che hanno una dimensione inferiore al territorio provinciale, entro 6 mesi dall'entrata in vigore del provvedimento; in caso contrario è previsto l'esercizio del potere sostitutivo. Oltre a destabilizzare alcune situazioni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

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

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

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

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



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

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

Si propongono le seguenti modifiche:

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

Motivazioni

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

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

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

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

Si propongono le seguenti modifiche:

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



Motivazione

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

ART. 21 (Contratto di servizio)

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

ART. 24 (Carta dei servizi)

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

ART. 25 (Tariffe)

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

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

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

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



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

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

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

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

EMENDAMENTI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

- **All'articolo 3** si aggiunge il seguente Comma 4 *“I successivi articoli 5, 7 COMMI 4-5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 21 e 25 non si applicano ai servizi di trasporto pubblico locale di cui al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 successive modificazioni”*

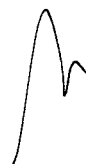
Motivazione

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

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

Motivazione

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



- **Al comma 3 dell'Art. 7** sostituire la parola “*impossibilità*” con la parola “*difficoltà*”.

Motivazione

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

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

Motivazione

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

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

Motivazione

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

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



Motivazione

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

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

Nota

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

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

Motivazione

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

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

Motivazione

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

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

Motivazione

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

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



Motivazione

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

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

Motivazione

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

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

Motivazione

La proposta rappresenta un chiarimento.

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

Motivazione

La proposta rappresenta un chiarimento.

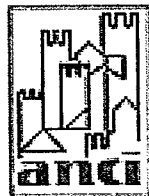
- **Al comma 10 dell'Art. 22** sostituire le parole "*del bilancio dell'ente locale e finanziata dalla fiscalità locale*" con le parole "*finanzia pubblica*".

Motivazione

Maggiore chiarezza del testo e semplificazione dello stesso.

Roma, 12 maggio 2016





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

1. Premessa

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

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

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

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

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

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

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

2. Breve sintesi del contenuto normativo

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

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



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

3. Prime osservazioni generali

Come già accennato in premessa, l'intervento del legislatore punta all'introduzione della liberalizzazione *nel* mercato dei servizi pubblici locali di interesse economico generale o servizi di interesse generale di ambito locale, definiti come *“i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che i Comuni e le Città Metropolitane, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale”*.

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

4. Prime osservazioni su TPL e ferroviario regionale

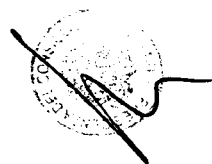
Il decreto sui Servizi Pubblici Locali di Interesse Economico Generale, che ha l'intento dichiarato di costituire la disciplina generale nelle richiamata materia, contiene importanti **disposizioni specifiche inerenti il TPL e ferroviario regionale**, di notevole impatto per il sistema.

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

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

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

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



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

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

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

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



Prime proposte emendative

Articolo 2 (Definizioni)

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

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

Motivazione

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



Articolo 5
(Assunzione del servizio)

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

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

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

Motivazione

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



Articolo 7

(Modalità di gestione del servizio)

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

In subordine:

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

Motivazione

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

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



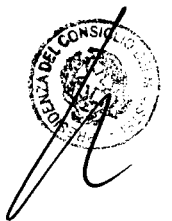
Articolo 8
(Durata dell'affidamento)

Il comma 3 è abrogato

In alternativa sostituire le parole “5 anni” con “10 anni”.

Motivazione

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



Articolo 11

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

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

Motivazione

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



Articolo 13

(Organizzazione dei servizi a rete – Ambiti territoriali Ottimali)

- E' infine inserito il seguente comma 7:

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

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

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

Motivazione

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



Articolo 14

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

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

Il comma 2 è abrogato.

Al comma 4 il secondo e terzo periodo sono abrogati.

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

Motivazioni

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



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

Al comma 1, alla lettera b) dopo le parole “le regioni” sono inserite le seguenti: “l’ANCI,”

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

Motivazioni

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



Articolo 17

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

Il comma 1 è abrogato.

Motivazione

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

A handwritten signature in black ink is written over a circular stamp. The stamp contains some text, including "16/06/2016" and "16/06/2016", but it is partially obscured by the signature.

Articolo 20

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

Al comma 6 dopo le parole “nè dipendenti” aggiungere “aventi responsabilità gestionali in materia di controllo delle società partecipate”.

Motivazione

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



Articolo 21

Al comma 1 le parole “stipulato contestualmente all’atto di affidamento” *sono soppresse*.

Motivazione

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

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized 'h' or 'k', is written over a circular stamp. The stamp contains the word 'risultato' in a circular arrangement.

Articolo 23

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

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

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

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

Motivazione

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

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



Articolo 23

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

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

Motivazione

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

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

Articolo 35

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

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

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

Motivazione

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



Articolo 35

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

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

Motivazione

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



ALL-C

CONSEGNATO NELLA SEDUTA
DEL 12-05-2016



OSSERVAZIONI ED EMENDAMENTI

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

*Conferenza unificata
Roma, 12 maggio 2016*

A

OSSERVAZIONI

Premessa

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

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

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

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

I contenuti

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

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



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

Il nodo degli enti di area vasta

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

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

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

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



Gli ambiti ottimali

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

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

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

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

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

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

Le norme specifiche per il trasporto locale

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

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

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



EMENDAMENTI

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

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

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

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

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

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

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

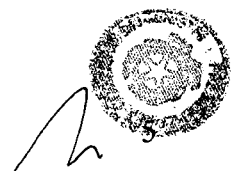
All'articolo 32, ai commi 2 e 4, sostituire le parole “le province” con le parole **“gli enti di area vasta”**.

MOTIVAZIONE

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

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

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



Articolo 7
(Modalità di gestione del servizio)

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

MOTIVAZIONE

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

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

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

MOTIVAZIONE

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

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

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

MOTIVAZIONE

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



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

Al comma 1, alla lettera b) dopo le parole “le regioni” sono inserite le seguenti: “**l’ANCI e l’UPI,**”

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

MOTIVAZIONE

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

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

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

MOTIVAZIONE

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



h 7

Articolo 23

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

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

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

MOTIVAZIONE

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

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

Articolo 23

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

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

MOTIVAZIONE

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

Articolo 26



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

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

MOTIVAZIONE

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

Articolo 29 (Vigilanza sulla gestione)

Il comma 2 è abrogato.

MOTIVAZIONE

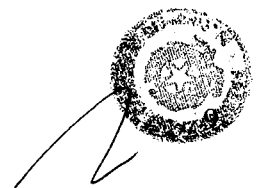
L'emendamento elimina la ridondanza del riferimento al programma dei controlli che è previsto al successivo articolo 30 nella sua specifica declinazione.

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

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

MOTIVAZIONE

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



Articolo 36
(Disposizioni transitorie)

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

MOTIVAZIONE

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

