



## Comitato Direttivo – Roma, 20 ottobre 2022

### **Punto 4) Illustrazione della Riforma dei Servizi Pubblici Locali**

#### **SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO DI RIORDINO DELLA DISCIPLINA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA, AI SENSI DELL'ARTICOLO 8 DELLA LEGGE 5 AGOSTO 2022, N. 118.**

In relazione al provvedimento in oggetto, posto all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri di oggi, si riportano, di seguito, gli elementi positivi e quelli forieri di criticità, rilevati dall'ANCI da una preliminare analisi del testo diffuso.

#### **Elementi positivi:**

1. riconoscimento della facoltà dei comuni di istituire servizi pubblici per soddisfare bisogni delle comunità di riferimento, anche al di fuori delle previsioni di legge (articolo 10);
2. previsione di modalità “alternative” (all’istituzione del pubblico servizio) di sostegno della popolazione e dell’utenza (articolo 11);
3. salvaguardia delle gestioni in economia e a mezzo di azienda speciale per i servizi diversi da quelli a rete (articolo 14);
4. pur registrando l’eliminazione del requisito della “convenienza economica” per l’affidamento a società *in house* che, va ricordato rappresenta un modello gestorio pacificamente ammesso nel diritto comunitario, il giudizio sull’intervento in argomento non è del tutto positivo. Si rimanda all’analisi degli elementi negativi rispetto alle criticità che permangono;
5. riabilitazione delle “società patrimoniali” ed introduzione di un principio di non gratuità della disponibilità degli impianti (articolo 21, comma 5);
6. coordinamento in materia di farmacie comunali (articolo 34) che però pone problemi di raccordo con la norma settoriale.

#### **Elementi critici:**

1. unificazione in testo unico della disciplina che, viste le diverse caratteristiche industriali e le ormai consolidate discipline settoriali inclusa la relativa giurisprudenza nonché la regolazione delle Autorità indipendenti, pone problemi di applicazione fra le normative;
2. tra le definizioni potrebbe essere utile inserirne una relativa alla nozione di “interesse economico”, al fine di consentire una più efficace individuazione dei servizi privi di rilevanza economica;
3. scarsa attenzione alla dimensione “sociale” delle attività di pubblico interesse e dei bisogni sottostanti alla loro produzione. Tra i principi generali (**articolo 3**) si potrebbe,

a questo scopo, recuperare un riferimento a quei "fini sociali" citati dal vigente articolo 112 del TUEL, che viene abrogato dal decreto;

4. Il Trasporto Pubblico Locale e le Farmacie andrebbero esclusi dall'ambito applicativo del decreto. Il primo è disciplinato dal Reg. 1370/2007 e regolato dall'ART mentre le farmacie, a prescindere dalla gestione comunale o privata, sono regolate da specifica normativa settoriale nonchè inserite nell'ambito dei presidi Sanitari Nazionali a tutela della salute pubblica (**articolo 4**);
5. In particolare, per quanto attiene al TPL, posto che il provvedimento in oggetto ha la finalità di accompagnare gli impegni del nostro Paese assunti con il PNRR verso la UE, si sottolinea che il quadro normativo italiano è già pienamente coerente e compliant con la sopra richiamata norma comunitaria (Reg. 1370) quindi in linea con i principi alla base del provvedimento, ragione sufficiente per escludere il settore in analogia con energia e gas. Inoltre, l'applicazione della disciplina dello schema di decreto determinerebbe una illogica e non auspicabile differenziazione di disciplina tra l'ambito regionale e l'ambito locale, con grave incertezza per gli enti affidanti, in un contesto in cui i servizi TPL vengono erogati indifferente sia dagli enti locali che dalle Regioni. Si rileva quindi un eccesso di delega conferita con l'art 8 lettera m) della legge concorrenza, che si riferisce espressamente alla "gestione e affidamento dei contratti". Una lettura combinata dell'art 4 (che addirittura propone un criterio di prevalenza delle norme generali su quelle settoriali) e dell'art 32 dello schema di decreto legislativo porta infatti alla chiara conclusione che al settore del trasporto pubblico locale trovino applicazione gran parte delle disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo medesimo e ciò in modo assolutamente **incoerente con la delega ed i limiti della stessa oltre che con l'obiettivo generale perseguito dal legislatore nazionale di uniformità con il quadro comunitario nonché incoerente e paradossale proprio rispetto alle norme europee se si considera che le norme settoriali, di chiara ed indiscutibile derivazione comunitaria, avrebbero carattere cedevole rispetto alle norme generali sui servizi pubblici locali con esse contrastanti. In subordine all'esclusione del TPL, si propone di agire con una modifica sia all'art 4 sia all'art 32:** rispetto all'art. 4, rinviando al già completo ed articolato quadro settoriale di riferimento, rispetto all'art. 32, sostituendolo integralmente con una disposizione di coordinamento più snella che, in attuazione della delega sopra citata, ricordiamo limitata alle modalità di gestione ed affidamento dei contratti, rinvii per queste all'art 14 dello schema di decreto legislativo ritenendolo applicabile esclusivamente per le parti non già disciplinate dalla normativa europea richiamata.
6. il **comma 2 dell'articolo 5**, riferendosi a una "possibilità", per altro non negata dall'attuale disciplina, rispetto alla revisione degli ambiti ottimali (nemmeno, in prospettiva, successivamente all'abrogazione dell'art. 3-bis, d.l. 138 del 2011), appare superfluo e rischia di riaprire il tema (appunto quello della definizione degli ambiti/bacini) che oggi parrebbe in fase di assestamento. In ogni caso, non appare condivisibile l'invito a una tendenziale "regionalizzazione" dell'organizzazione dei SPL a rete, esplicitando tra l'altro con un forte ruolo della Provincia. Inoltre, **il comma 4 dell'articolo 5**, sul ruolo tecnico delle Province, appare superfluo alla luce delle disposizioni già previste nel decreto;
7. la previsione dell'**articolo 6, comma 2**, appare di difficile comprensione (perché vietare agli enti d'ambito ciò che è consentito ai comuni che ne fanno parte?) e, comunque, occorrerebbe verificare se, anche per i settori diversi dall'idrico, non vi siano situazioni in corso da tutelare, anche al fine di non pregiudicare gli investimenti del PNRR (v. articolo 33). Anche per i rifiuti vi sono situazioni che potrebbero essere messe a rischio da una limitazione poco chiara, prevista nella disposizione. E' necessario, quanto meno, riportare il servizio rifiuti nella salvaguardia disposta per il servizio idrico rispetto agli impegni di cui al PNRR;
8. vengono affidate competenze di regolazione, che appaiono non necessarie a competenti strutture, non individuate espressamente, della Presidenza del Consiglio (**comma 1**

**dell'articolo 8**). Tali competenze, per i servizi diversi da quelli a rete (gestione impianti sportivi, servizi sociali e poco altro) non paiono necessarie. Tra l'altro, viene posto un onere amministrativo ulteriore a carico degli enti locali, come quello disposto al comma 2 (che prevede un regolamento o atto generale per definire criteri, principi e standard ai sensi del decreto), che appare sproporzionato ed inutile vista la regolazione compiuta dal decreto stesso e la tipologia di servizi non a rete.

9. l'intero **articolo 9** appare ridondante e non necessario. In ogni caso: (i) andrebbe soppresso, al comma 2, il riferimento al "conferimento ad operatori economici esterni"; (ii) si potrebbe modificare, al comma 3, l'espressione "nonché accrescere il confronto competitivo per la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici", con "accrescere la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici". Tale ultima previsione non risulta coerente con le modalità di affidamento già indicate nel decreto stesso. Non è chiaro, poi, il riferimento alla "industrializzazione dei servizi pubblici locali" che dovrebbe essere sostenuta da Regioni e Province autonome. Sulle incompatibilità e inconfiribilità, inoltre, va effettuato un coordinamento con le previsioni di cui al d.lgs. 39/2013;
10. al **comma 4 dell'articolo 10** si potrebbero sopprimere espressioni come "approfondita" (istruttoria) e "adeguatamente" (dare adeguatamente conto). Sono assolutamente sufficienti i comuni principi in materia di procedimento amministrativo. Va evitato l'avvio *tout court* dell'istruttoria comunale su istanza del cittadino in quanto il Comune potrebbe essere costretto ad un innumerevole quantità di istruttorie disposte anche solo per mero tuziorismo;
11. i **commi 2 e 3 dell'articolo 14** costituiscono ulteriori oneri a carico delle amministrazioni locali. E' ovvio che la scelta della modalità di gestione fra quelle indicate va sempre motivata. Il comma 3 prevede un'ulteriore relazione da parte degli enti locali prima dell'affidamento del servizio;
12. **All'articolo 17** sono previsti ulteriori adempimenti burocratici in capo alle amministrazioni per l'affidamento *in house* di un servizio a rete, fra cui anche l'aggiornamento annuale di un piano economico triennale. Manca il coordinamento con la disciplina e la durata degli affidamenti (articoli 14 e 19) e con le discipline di settore. **Per altro, la previsione dell'articolo 17, comma 3 di stipulare il contratto di servizio non prima di 60 giorni dalla avvenuta pubblicazione della delibera di affidamento rappresenta un modo surrettizio per riproporre la "comunicazione preventiva" che il passaggio parlamentare sulla legge delega sulla concorrenza aveva abrogato;**
13. Rispetto **all'articolo 18** è necessario approfondire il coordinamento e l'impatto rispetto al Codice del Terzo settore;
14. **All'articolo 19**, non si comprende l'aver inserito il limite massimo di durata (5 anni, peraltro, derogabile in base ai principi validi per tutti gli altri affidamenti) agli affidamenti *in house*, per i servizi non a rete. Ciò risulta incoerente con la previsione della durata dall'affidamento commisurata all'investimento richiesto. Come riportato nel testo del decreto, per gli affidamenti *in house* non si potrà compiere una pianificazione adeguata, in quanto costretti a rientrare necessariamente dei costi in un periodo di tempo limitato al quinquennio. Tale disposizione porta ad un limite operativo da eliminare.
15. **L'art. 21 comma 5** riporta un meccanismo societario interessante anche per il TPL su reti e asset, purchè sia prevista la neutralità fiscale delle operazioni, altrimenti il peso di imposte, come quelle di registro, su tali beni comprometterebbe l'utilità del meccanismo stesso;
16. **l'articolo 30** prevede altri oneri a carico degli enti locali. E' disposta una complessa ricognizione (specie per i piccoli comuni) sui regimi gestori e su alcuni specifici e puntuali elementi - tali da renderla impraticabile - da inserire nella relazione sulla razionalizzazione prevista dal TUSP, che avviene annualmente. Inoltre, non si concorda, in quanto elemento avulso, con il richiamo al "coordinamento" delle province. Tale verifica, appare un appesantimento assolutamente inopportuno imposto a Comuni e Città Metropolitane nonché una misura sproporzionata;

17. rispetto alle **disposizioni abrogate, articolo 36**, si rappresenta che l'abrogazione dell'articolo 34 comma 22 del dl 179/2012 comporterebbe la decadenza del regime transitorio riservato agli affidamenti diretti, già assentiti, a società quotate. Ciò comporta effetti negativi non solo rispetto al valore azionario di tali società ma anche una inevitabile contrazione degli investimenti già programmati ed in corso di realizzazione di tali aziende, anche in ottica PNRR. L'abrogazione va quindi eliminata.
18. **nel complesso**, il decreto dispone eccessivi oneri in capo alle amministrazioni locali diffusi nell'articolato del decreto, elementi che vanno rimossi o mitigati in quanto non appaiono giustificati;