

dossier

XIX Legislatura

novembre 2022

Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

Atto del Governo n. 3



SERVIZIO DEL BILANCIO

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

Nota di lettura n. 5



SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760 2174 / 9455 – bs_segreteria@camera.it

Verifica delle quantificazioni n. 5

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio Bilancio dello Stato della Camera.

La documentazione dei servizi e degli uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

PREMESSA	- 3 -
VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI	- 4 -
ARTICOLI 1-37.....	- 4 -
RIORDINO DELLA MATERIA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA.....	- 4 -

INFORMAZIONI SUL PROVVEDIMENTO

Atto n.	3
Natura dell'atto:	Schema di decreto legislativo
Titolo breve:	Disposizioni recante riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica
Riferimento normativo:	articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118
Relazione tecnica (RT):	presente

PREMESSA

Lo schema di decreto legislativo in esame reca il riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021).

L'articolo 8 della legge n. 118/2022 delega il Governo al riordino della materia dei servizi pubblici locali, da esercitare anche tramite l'adozione di un apposito testo unico. Nell'esercizio della delega, il Governo è tenuto ad attenersi a determinati principi e ai criteri direttivi i quali, tra l'altro, includono i seguenti:

- definizione dei criteri per l'istituzione di regimi speciali o esclusivi, anche in considerazione delle peculiari caratteristiche del contesto territoriale di riferimento di determinati servizi pubblici, in base ai principi di adeguatezza e proporzionalità e in conformità alla normativa dell'Unione europea che favoriscano il superamento dei regimi di esclusiva non conformi a tali principi;
- definizione dei criteri per l'ottimale organizzazione territoriale dei servizi pubblici locali e introduzione di incentivi e meccanismi di premialità che favoriscano l'aggregazione delle attività e delle gestioni dei servizi a livello locale;
- per gli affidamenti di importo superiore alle soglie comunitarie¹, è richiesta una motivazione qualificata, da parte dell'ente locale, per la scelta o la conferma del modello dell'autoproduzione;
- previsione di sistemi di monitoraggio dei costi ai fini del mantenimento degli equilibri di finanza pubblica.

Il citato articolo 8, oltre a recare una clausola di invarianza, stabilisce che, qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i decreti legislativi sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 169.

La relazione tecnica (AC 3634 della XVIII legislatura) della predetta norma di delega ha innanzitutto ribadito che qualora gli adottandi decreti avessero determinato nuovi o maggiori oneri non compensati al proprio interno, gli stessi sarebbero stati adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei

¹ Di cui all'articolo 35 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Inoltre detta relazione tecnica affermava che "in considerazione della complessità della materia trattata dai criteri di delega ... e della loro genericità" allo stato non era determinare gli eventuali effetti finanziari derivanti dalla loro attuazione e che l'eventuale quantificazione sarebbe stata effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi.

Lo schema di decreto legislativo si compone di 37 articoli ed è corredato di relazione tecnica.

Si esaminano di seguito le norme considerate dalla relazione tecnica e le altre disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLI 1-37

Riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

Le norme dispongono il riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. A tal fine nel Titolo I sono, preliminarmente, specificati l'oggetto del provvedimento – ossia la disciplina generale dei servizi di interesse economico generale prestati a livello locale – fornite le definizioni e individuati i principi generali – tra i quali figurano, tra l'altro, il principio della concorrenza e quelli di efficienza ed efficacia della gestione – e l'ambito di applicazione (articoli da 1 a 4).

Sono poi dettate, nel Titolo II, le norme concernenti l'organizzazione ed il riparto delle funzioni in materia di servizi pubblici locali. In particolare sono definiti meccanismi volti ad incentivare la gestione integrata dei servizi pubblici locali in ambiti territorialmente più vasti di quelli di un singolo ente locale in modo da consentire economie di scala. Tali meccanismi possono, ad esempio, sostanziarsi in misure di incentivazione che comunque non devono implicare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato (articolo 5). È, inoltre, stabilito che le funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e quelle di gestione debbano essere distinte e esercitate separatamente e, conseguentemente, sono definite le competenze proprie delle autorità che esercitano tali funzioni (articolo 6). Per quanto concerne l'esercizio delle competenze regolatorie, si stabilisce che l'esercizio di queste è svolto nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente (articoli 7 e 8). Si prevede, infine, quale misura di coordinamento, che gli enti locali e le altre istituzioni pubbliche competenti debbano collaborare per la migliore qualità dei servizi pubblici locali allo scopo di favorire l'efficientamento dei processi produttivi e l'efficienza dei servizi pubblici (articolo 9).

Il Titolo III tratta dell'istituzione e dell'organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Per quanto concerne l'istituzione dei servizi, si stabilisce che gli enti competenti assicurino la prestazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale ad essi attribuiti dalla legge e favoriscano l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, e delle imprese. Gli enti locali, inoltre, possono istituire servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli già previsti dalla legge, che ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali in esito ad apposita istruttoria, da cui risulti che la prestazione dei servizi da parte delle imprese o da parte di cittadini, è inidonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali (articolo 10). In ogni caso l'ente locale può comunque promuovere iniziative per assicurare un adeguato soddisfacimento dei bisogni degli utenti anche riconoscendo vantaggi economici o altre agevolazioni nel caso in cui non risulti necessaria l'istituzione di un servizio pubblico (articolo 11). Nei casi, invece, in cui tale istituzione risulti necessaria, l'ente locale verifica se la prestazione del servizio possa essere assicurata attraverso l'imposizione di obblighi di servizio pubblico a carico di uno o più operatori, senza restrizioni del numero di soggetti abilitati a operare sul mercato (articolo 12). Si prevede, infine, che l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi è ammessa solo se indispensabile all'adempimento della funzione affidata al gestore del servizio pubblico locale di rilevanza economica, in assenza di misure meno restrittive della libertà d'impresa e sulla base di un'adeguata analisi economica (articolo 13). Per quanto concerne la gestione del servizio pubblico locale si stabilisce che questa può essere disposta, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, mediante affidamento a terzi, a società mista o a società *in house* ovvero, limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, in economia o mediante aziende speciali. La scelta della modalità di gestione del servizio e la definizione del rapporto contrattuale avviene tenendo conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare. È, comunque, vietata ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio in ordine al regime tributario (articolo 14). Si stabilisce che gli enti competenti affidino i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore (articolo 15). Si detta la disciplina delle forme di affidamento cui può ricorrere l'ente competente: affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, affidamento a società mista, affidamento a società *in house* (articoli 15, 16 e 17). È previsto che gli enti locali possano, a determinate condizioni, attivare con enti del Terzo settore rapporti di partenariato per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica (articolo 18). La durata dell'affidamento, se non diversamente stabilito, è fissata dagli enti competenti in funzione della prestazione richiesta, in misura proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario in conformità alla disciplina europea e nazionale in materia di contratti

pubblici. Nel caso di affidamento a società *in house* di servizi pubblici locali non a rete, la durata dell'affidamento non può essere, salvo casi particolari, superiore a cinque anni. In caso di durata dell'affidamento inferiore al tempo necessario ad ammortizzare gli investimenti indicati nel contratto di servizio ovvero in caso di cessazione anticipata, è riconosciuto in favore del gestore uscente un indennizzo, da porre a carico del subentrante, pari al valore contabile degli investimenti non ancora integralmente ammortizzati, rivalutato in base agli indici ISTAT e al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili agli investimenti stessi (articolo 19). Si stabilisce che i bandi di gara e gli avvisi assicurino un'adeguata tutela occupazionale del personale impiegato nella precedente gestione (articolo 20).

Il Titolo IV detta la disciplina delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali. In particolare si stabilisce che gli enti che organizzano il servizio pubblico locale individuano le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali alla gestione del servizio. La gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali può essere affidata separatamente dalla gestione del servizio, garantendo l'accesso equo e non discriminatorio a tutti i soggetti legittimati all'erogazione del servizio (articolo 21). L'eventuale soggetto gestore della rete, degli impianti o delle altre dotazioni patrimoniali affida la realizzazione dei lavori connessi alla gestione della rete, degli impianti o delle altre dotazioni patrimoniali secondo le modalità previste dalla disciplina in materia dei contratti pubblici, fatta salva la possibilità di realizzarli direttamente nella ipotesi in cui l'affidamento abbia avuto ad oggetto sia la gestione del servizio relativo alla rete sia l'esecuzione dei lavori (articolo 22). Alla scadenza del periodo di affidamento o in caso di cessazione anticipata, il nuovo gestore subentra nella disponibilità delle reti degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali per lo svolgimento del servizio (articolo 23).

Il Titolo V tratta della regolazione del rapporto di pubblico servizio, vigilanza e tutela dell'utenza. In particolare si stabilisce che i rapporti tra gli enti affidanti e i soggetti affidatari del servizio pubblico o le società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali, sono regolati da un contratto di servizio. Tale contratto deve, tra l'altro, assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione e deve disciplinare necessariamente alcuni aspetti quali, ad esempio, il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio, la durata del rapporto, gli obblighi di servizio pubblico, le condizioni economiche del rapporto e gli obblighi di informazione e di rendicontazione nei confronti dell'ente preposto al controllo. Al contratto di servizio sono allegati il programma degli investimenti, il piano economico-finanziario e l'eventuale programma di esercizio (articolo 24). Il gestore del servizio pubblico locale di rilevanza economica ha l'obbligo di redigere la carta dei servizi (articolo 25). Gli enti affidanti, dal canto loro, definiscono le tariffe dei servizi in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della gestione, nonché il perseguimento di recuperi di efficienza che consentano la riduzione

dei costi a carico della collettività. Le tariffe sono determinate secondo specifici criteri quali, ad esempio, la correlazione tra costi efficienti e ricavi, la valutazione dell'entità dei costi efficienti di gestione delle opere, l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerente con le prevalenti condizioni di mercato. Gli enti affidanti possono, comunque, prevedere tariffe agevolate per specifiche categorie di utenti in condizione di disagio economico o sociale, provvedendo alla relativa compensazione in favore dei gestori.

Allo scopo di conseguire il graduale miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi, gli enti affidanti fissano le modalità di aggiornamento delle tariffe, di norma, con il metodo del "*price cap*", da intendersi come limite massimo per la variazione di prezzo, sulla base del tasso di inflazione programmata, dei nuovi investimenti effettuati, dell'obiettivo di recupero di efficienza prefissato e degli obiettivi di qualità del servizio prefissati (articolo 26). Le modifiche del rapporto contrattuale sono consentite nei limiti e secondo le modalità previste dal diritto dell'Unione europea e dalla disciplina in materia di contratti pubblici (articolo 27). Gli enti competenti esercitano la vigilanza sulla gestione sulla base di un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate (articolo 28). È stabilito che l'utente possa promuovere la risoluzione extragiudiziale delle controversie (articolo 29). Inoltre è stabilito che gli enti territoriali effettuino la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori (articolo 30). Sono, infine, disciplinati gli obblighi di trasparenza posti a carico degli enti locali in relazione agli atti e dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici economici (articolo 31).

Il provvedimento si conclude con il Titolo VI che reca le disposizioni finali. In particolare sono dettate disposizioni di coordinamento in materia di trasporto pubblico locale, di servizio idrico, di farmacie comunali e di impianti di trasporti a fune (articoli da 32 a 35) ed elencate le norme oggetto di abrogazione (articolo 36).

Si prevede che dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dal presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente (articolo 37).

Il provvedimento non è corredato di **prospetto riepilogativo** in quanto allo stesso non sono stati ascritti effetti finanziari.

La relazione tecnica afferma, preliminarmente, che lo schema di decreto contiene norme di natura ordinamentale che non comportano, conformemente a quanto stabilito dalla delega conferita, nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. La relazione tecnica afferma, altresì, che i soggetti coinvolti nell'attuazione del presente decreto provvedono

all'adempimento dei rispettivi compiti e funzioni con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

La relazione tecnica esplicita che dalla previsione di principi generali e di limiti e condizioni per l'assunzione, la gestione e la regolazione dei servizi pubblici locali derivano evidenti risparmi, tenuto conto che i suddetti principi valorizzano il ruolo del mercato nell'erogazione di tali servizi, evitando che le amministrazioni pubbliche intervengano nella gestione anche nei casi in cui non sarebbe necessario.

La relazione tecnica, inoltre:

- afferma che non comportano oneri per la finanza pubblica, senza fornire ulteriori specificazioni, gli articoli da 1 a 4 (oggetto, definizioni, principi generali e ambito di applicazione), 6 (distinzione tra funzioni di regolazione e gestione), 13 (limitazioni nella istituzione e nel mantenimento di diritti speciali o esclusivi), 14, 15, 16 e 17 (rispettivamente, scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale e affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, affidamento a società mista, affidamento a società *in house*), 18 (rapporti di partenariato con gli enti del Terzo settore), 19 (durata dell'affidamento e indennizzo), 20 (tutele sociali), 21 (gestione delle reti degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali), 23 (regime del subentro in caso di scadenza dell'affidamento o cessazione anticipata), 24 (contratto di servizio), 26 (tariffe), 27 (vicende del rapporto), 29 (rimedi non giurisdizionali), 31 (trasparenza nei servizi pubblici locali), le disposizioni finali (articoli da 32 a 37);
- afferma che non comportano oneri per la finanza pubblica, dal momento che le funzioni contemplate dalle disposizioni di seguito elencate sono assicurate dagli enti con le risorse disponibili a legislazione vigente, iscritte nei propri bilanci, gli articoli 5 (meccanismi di incentivazione per favorire le aggregazioni), 7 e 8 (competenze delle autorità di regolazione nei servizi pubblici locali, rispettivamente, a rete e non a rete), 10 (perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà), 11 (promozione e sostegno degli utenti), 12 (obblighi di servizio pubblico per gli operatori sul mercato), 22 (esecuzione di lavori connessi alla gestione), 25 (carte dei servizi e obblighi di trasparenza dei gestori), 28 (vigilanza e controlli sulla gestione), 30 (verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali);
- afferma che non comporta oneri per la finanza pubblica, attesa la sua natura procedurale, l'articolo 9 (misure di coordinamento in materia di servizi pubblici locali).

In merito ai profili di quantificazione, si evidenzia che le disposizioni si limitano a definire la cornice normativa e procedurale nell'ambito della quale agli enti territoriali è consentito di operare al fine di affidare e gestire i servizi pubblici locali di rilevanza economica. Le disposizioni

sono in parte di principio, definitorie e ordinamentali, in parte ricognitive della legislazione vigente o riformatrici di discipline cui non sono stati ascritti effetti sui saldi di finanza pubblica, in parte di carattere facoltizzante (ossia non tali da comportare nuovi adempimenti obbligatori per le amministrazioni interessate), in parte assistite da clausole di invarianza e corredate di chiarimenti della relazione tecnica. La norma di abrogazione incide su disposizioni cui non sono ascritti effetti di finanza pubblica e, in parte, abroga una disposizione (art. 26-*bis* del DL n. 1/2012, abrogato dall'articolo 36, comma 1, dell'atto in esame) alla cui introduzione erano stati ascritti effetti onerosi. Inoltre, la disciplina ha ad oggetto attività istituzionali degli enti territoriali, già rientranti nelle loro competenze istituzionali, e cui si applicano i generali vincoli di finanza pubblica cui l'atto in esame non deroga.

Alla luce delle considerazioni esposte e di quanto riferito dalla relazione tecnica in merito alla neutralità delle disposizioni, non si formulano quindi osservazioni.

In merito ai profili di copertura finanziaria, si fa presente che l'articolo 37 reca una clausola di invarianza finanziaria, volta a prevedere che dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti ivi previsti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. In proposito, da un punto di vista meramente formale non si hanno osservazioni da formulare.