

SERVIZI PUBBLICI LOCALI A RILEVANZA ECONOMICA

Questioni operative a seguito del DLGS 201/2022

Relazione a cura dott. Maurizio Delfino (www.gruppodelfino.it)

Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali della Liguria – Genova 12.04.2024

Punti in programma:

- L'esperienza dell'adempimento 2023 sulla ricognizione: un punto di partenza
- Attività e adempimenti dell'anno 2024
- L'adeguamento dei contratti di servizio agli schemi tipo: elementi operativi
- Considerazioni generali ed elementi operativi

Di cosa parliamo:

Il Decreto legislativo n. 201/2022, secondo delega di cui Legge 118/2022, **non fornisce un elenco predefinito dei servizi pubblici locali a rilevanza economica**; occorre valutare i casi concreti, esaminare la struttura del servizio, le modalità organizzative, la disciplina normativa del servizio, sulla base di quanto disposto dall'art. 2 del citato decreto.

Per valutare la rilevanza economica occorre valutare congiuntamente più elementi:

- **la presenza di un mercato**
- **la presenza di remunerazione dei costi con i ricavi**
- **la presenza di una tariffa per gli utenti**
- **la presenza del carattere imprenditoriale della gestione**

La nozione di servizio pubblico locale è direttamente collegata alla definizione europea di servizio di interesse economico generale (SIEG), con particolare evidenza di due regole di fondo: un principio materiale tratto dal diritto comunitario, ovvero il **rispetto della libera concorrenza**, e un principio organizzativo, che **attribuisce allo Stato le funzioni di regolazione e controllo** dell'attività degli enti locali. La normativa, tuttavia, riconosce in via eccezionale e motivati da esigenze pubbliche di efficienza, due possibili casi di esclusione della libera iniziativa privata: quando vengono stabiliti diritti esclusivi per svolgere

l'attività o diritti speciali, nel senso di riserva di erogazione a favore di due o più operatori economici.

Il legislatore nazionale ha utilizzato la locuzione: «servizi pubblici locali di rilevanza economica», mentre il diritto europeo distingue i SIEG («servizi di interesse economico generale») dai SIG («servizi di interesse generale»): questi ultimi ricomprendono, oltre ai SIEG, anche i servizi che non sono suscettibili di essere gestiti esclusivamente in regime di impresa e che attengono ai bisogni primari del cittadino (quale, ad esempio, scuola, sanità, assistenza sociale).

Ma quando ci deve essere l'intervento pubblico? **L'intervento pubblico, è consentito in presenza di “fallimenti del mercato”,** come viene definita dalla teoria economica la situazione (descritta dalla norma) nella quale le attività **“sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza”.**

Elementi rilevanti

1. La ricognizione dei servizi pubblici locali effettuata da tutti i Comuni – per la prima volta - nel mese di dicembre 2023 non può essere considerato un adempimento isolato o comunque soltanto puntuale (una volta l'anno). Occorre definire un percorso durante tutto l'anno
2. Sulla base di quanto previsto dall'art. 28 del D.lgs. 201/2022, gli Enti locali devono procedere nella **costante vigilanza** sulla gestione dei propri servizi di interesse economico generale secondo un **programma di controlli**, al fine di **verificare il corretto svolgimento delle prestazioni affidate**, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati.
3. Anche in esito a tale presidio, gli Enti locali o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, saranno poi tenuti all'**aggiornamento**, annuale e contestuale all'adempimento ex art. 20 del D.lgs. 175/2016, **della ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica** nei rispettivi territori, condotta ai sensi dell'art. 30 del D.lgs. 201/2022.

4. Nell'ambito di tale aggiornamento, per ogni servizio di interesse economico generale affidato, occorre dare conto:
- del **concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi sanciti nel contratto di servizio, in modo analitico** e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli artt. 7, 8 e 9 del decreto (costi di riferimento, schemi tipo di PEF, livelli minimi di qualità, schemi di bandi e contratti, indicatori, ecc.);
 - della misura del ricorso agli affidamenti senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, di cui all'art.17, co. 3, secondo periodo, del D.lgs. 201/2022 e agli affidamenti a società in house, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli Enti affidanti.
5. COSA BISOGNA FARE (poniamoci qualche domanda sulla situazione in essere)

ESAME DEGLI AFFIDAMENTI IN ESSERE (Fase 1)

- Modalità di gestione prescelta e sua sostenibilità;
- Adempimenti informativi contrattualmente previsti;
- Conformità del servizio svolto rispetto alle previsioni contrattuali;
- Qualità / efficacia e costo / efficienza del servizio, anche sulla base dell'individuazione di indicatori e benchmark di riferimento;
- Conformità dei contratti di servizio in essere alla normativa vigente ex D.lgs. 201/2022 ed ai nuovi "schemi di contratti tipo", ove disponibili
- Verifica dell'attuale strutturazione del monitoraggio sui servizi e sua conformità alla disciplina ex D.lgs 201/2022.

AZIONI DA INTRAPRENDERE (Fase 2)

- Definizione degli interventi da perseguire rispetto alle situazioni eventualmente emerse in fase 1 (ad es. rinegoziazione contratto, verifica ipotesi alternative di affidamento, interventi societari, ecc.);

- Eventuale implementazione del monitoraggio ex art. 28 del D.lgs 201/2022 (articolazione ruoli interni all'Amministrazione, rapporti informativi e gerarchici con soggetti gestori, modalità e struttura dei dati richiesti ai gestori e/o internamente disponibili, programma dei controlli, ecc.);
- Definizione e programmazione degli approfondimenti necessari per la prossima ricognizione ex art. 30 del D.lgs. 201/2022.

RICOGNIZIONE 2024 (Fase 3)

- Aggiornamento annuale della relazione ex art. 30 del D.lgs 201/2022 di ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- Raccordo con la relazione ex art. 20 del D.lgs. 175/2016 avente ad oggetto l'analisi periodica delle società, direttamente o indirettamente, partecipate dall'Amministrazione per quanto concerne i servizi affidati a società in house.

6. AGGIORNAMENTO DEL CONTRATTO DI SERVIZIO

Il contratto di servizio, nel rispetto dell'art. 24 Dlgs 201/2022, contiene previsioni dirette ad assicurare, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, nonché l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate.

La Corte Conti Veneto, con delibera n. 219/2023 ha chiarito sul punto quanto segue:

In merito ai “**servizi di pubblico interesse**”, la norma definisce i «**servizi di interesse generale**» come “**le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento**, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale”.

Da ultimo, l'art. 2, co. 1, lett. c) del d.lgs. 23/12/2022, n. 201 recante “Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica” definisce in maniera analoga, i “**«servizi di interesse economico generale di livello locale»** o «servizi pubblici locali di rilevanza economica»: **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 sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali**, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale”.

Al riguardo, il Consorzio (*nel caso esaminato*) è incorso in un palese fraintendimento della disposizione richiamata, la quale afferma chiaramente che “**i servizi di interesse generale**” - inclusi i “**servizi di interesse economico generale**” **che rilevano in questa specifica fattispecie - riguardano attività che “non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico”**. Nella motivazione, invece, si riconosce che i “servizi rivolti al pubblico di consumatori o utenti” sono svolti in “regime di concorrenza” ammettendo quindi che esiste un mercato concorrenziale che già fornisce i servizi in questione.

L'intervento pubblico, tuttavia, sarebbe consentito in presenza di “fallimenti del mercato”, come viene definita dalla teoria economica la situazione descritta dalla norma nella quale le attività “**sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza**”. Tale circostanza non è invece evidenziata nell'atto deliberativo del Consorzio, che avrebbe dovuto indicare tali attività

“come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale”.

Nella disposizione dell'art. 2, co. 1, lett. h), TUSP, si rinviene nuovamente il riferimento alla nozione di “necessità” in relazione alla soddisfazione di un bisogno pubblico assunto come tale dalle Amministrazioni pubbliche “nell'ambito delle rispettive competenze”. Quest'ultimo presupposto è rafforzato dal riferimento alla “collettività di riferimento” che rappresenta la destinataria di un intervento pubblico in un mercato non in grado di garantire i beni o i servizi a garanzia della “omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale”. Analogamente, il sopra citato d.lgs. n. 201/2022, all'art. 3, comma 1, stabilisce che **“I servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.”**

Pertanto, l'argomentazione contenuta nell'atto presenta, anche in questo caso, una illogicità evidente, poiché la presenza di una “forma di regolazione e di vigilanza amministrativa” non qualifica “automaticamente” le attività svolte dal mercato come “servizi di interesse generale”, rilevando invece, ai fini che qui interessano, solo la definizione ampiamente illustrata recata dall'art. 2, co. 1, lett. h), TUSP e ripresa dal recente d.lgs. n. 201/2022.

Il **Consiglio di Stato, con la sentenza 29 gennaio 2019, n. 578**, al riguardo ha chiarito “che la decisione di costituire una società, ovvero di conservare o mantenere una partecipazione societaria, forma anzitutto oggetto di una valutazione non automatica, ma naturalmente variabile, perché di ordine eminentemente politico-strategico in rapporto al contingente indirizzo politico-amministrativo fatto responsabilmente proprio - nell'esercizio del potere rappresentativo - dall'amministrazione pubblica riguardo, in primo luogo, ai “bisogni della collettività di riferimento” che spetta ad essa identificare: cioè, in rapporto alla necessità del loro soddisfacimento a mezzo dell'erogazione di un certo servizio o della produzione e fornitura di un certo bene. E sempre che la soddisfazione dei detti bisogni non sia già rimessa alla competenza di un'altra amministrazione pubblica”. Tale valutazione, rileva il Consiglio di Stato, comporta **“un superamento delle tradizionali concezioni, soggettive o oggettive, di servizio pubblico, a favore di una concezione funzionale, tale per cui è servizio di interesse generale quel che sia considerabile rispondente alla soddisfazione di un bisogno di interesse generale dal soggetto pubblico che decida di assumerne la gestione”.**

Assumendo tale nuova nozione di “servizio di interesse generale”, la valutazione dell’Amministrazione diviene, da un lato, maggiormente discrezionale, e quindi da assumere “responsabilmente”, dall’altro assolutamente indefettibile non potendo essere affidata semplicemente ad indicatori sintomatici. **La qualificazione di “interesse generale”, poi, va ad aggiungersi (e non a sostituirsi), alla dimostrazione della “stretta necessità” per la comunità di riferimento dell’attività da svolgere in funzione: in tal senso, la motivazione richiesta dall’art. 5 TUSP, deve contenere sia la prima che la seconda argomentazione.**

La natura concorrenziale del mercato della vendita del gas e dell’energia elettrica è confermata proprio dalla presenza di una Autorità di regolazione (in questo caso l’Autorità di regolazione per l’energia, le reti e l’ambiente – ARERA), in quanto l’apertura dei mercati alla libera concorrenza e alla contendibilità (le c.d. liberalizzazioni), come noto finalità generale dei trattati e delle politiche eurounitarie, ha comportato l’uscita da parte dello Stato “imprenditore dai mercati e la rinuncia ad interventi diretti nell’economia, sostituito da uno Stato “regolatore” che agisce nei mercati attraverso strumenti di normazione e Autorità indipendenti.

Il d.lgs. 23/05/2000, n. 164, dispone all’art. 1, la liberalizzazione del mercato interno del gas naturale affermando che “Nei limiti delle disposizioni del presente decreto le attività di importazione, esportazione, trasporto e dispacciamento, distribuzione e vendita di gas naturale, in qualunque sua forma e comunque utilizzato, sono libere” (comma 1), mentre i profili di regolazione, con riferimento alla vendita di gas, si rinvengono nell’art. 17, d.lgs. n. 164/2000 che prevede l’iscrizione, previa verifica dei requisiti richiesti, degli operatori in un ““Elenco dei soggetti abilitati alla vendita di gas naturale a clienti finali” (comma 1).

In relazione agli scopi di una partecipata pubblica, il Consiglio di Stato nella già citata sentenza n. 578/2019, afferma che **“occorre distinguere lo scopo della società da quello del soggetto pubblico che vi detiene le partecipazioni: se lo scopo della società è la produzione di un lucro, quello dell’amministrazione pubblica resta diverso, perché non si tratta di un soggetto economico. È anzi ben altro, precede e supera ove occorra la valutazione strettamente economica e va a identificarsi con il c.d. fine pubblico dell’impresa in precedenza esposto: così, in primo luogo, con l’intento di sottoporre l’attività e la sua offerta a condizioni di accessibilità che il privato giudicherebbe non vantaggiose”.** Pertanto **“Se le medesime attività sono svolte anche da soggetti privati, la conseguenza sarà che in un medesimo settore di mercato potranno trovarsi a concorrere società a partecipazione pubblica e società interamente**

private; entrambe indirizzate a uno scopo di lucro, ma la titolarità pubblica delle prime sarà orientata a garantire il servizio senza l'obiettivo precipuo di ricavarne un diretto e esclusivo vantaggio economico”.

Controlli Corte Conti

La Corte dei Conti sezione Autonomie, con delibera n. 3/2024 ha definito le linee guida dei controlli anno 2024. Tra questi meritano attenzione i controlli di cui art. 28 Dlgs 201/2022 e art. 147 quater Tuel.

In particolare l’art. 28 del decreto di riordino dei servizi pubblici locali evidenzia che “La vigilanza sulla gestione è effettuata sulla base di un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati”.

L’art. 147 quater del Tuel dispone che l’ente locale “organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica”.

La Corte dei Conti rileva nella citata deliberazione quanto segue:

Nell’ambito dell’analisi degli andamenti complessivi della finanza regionale e locale, è rilevante l’impatto della gestione degli organismi partecipati, in quanto la verifica degli equilibri di bilancio degli enti territoriali si fonda anche sulla base dei risultati della gestione delle partecipazioni detenute dal “Gruppo Ente territoriale” (art. 1, cc. 3 e 4, d.l. n. 174/2012; art. 148-bis, d.lgs. n. 267/2000).

A tal riguardo, nel corso del 2022 la Sezione delle autonomie ha emanato le “Linee guida” dedicate al bilancio consolidato al fine di acquisire, attraverso i questionari, ulteriori elementi di valutazione sul fenomeno delle esternalizzazioni e sui loro riflessi sugli equilibri degli enti partecipanti.

Nel 2024, un’apposita relazione monotematica al Parlamento sarà dedicata allo stato delle partecipazioni degli enti territoriali, valutando il fenomeno sotto diverse angolazioni partendo dall’analisi del rispetto delle regole introdotte dal TUSP ed abbracciando anche aspetti ulteriori rispetto a quelli di rilievo finanziario.

Oggetto della verifica sarà la corretta gestione dei profili vincolistici - cui sono soggetti gli enti detentori delle partecipazioni - attinenti, in particolare, agli scopi

perseguibili, alla nozione di controllo pubblico congiunto (e alle sue conseguenze), ai flussi finanziari tra ente locale e società.

Viene anche riservata attenzione alle misure di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie, adottate a norma dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 (con riferimento ai piani di revisione approvati al 31 dicembre 2022), al fine di verificarne gli effetti sugli equilibri di bilancio degli enti partecipanti e di valutarne l'impatto complessivo sulla finanza pubblica.

La strumentalità e la funzionalizzazione delle società, della loro organizzazione e azione, rispetto alle finalità istituzionali delle pubbliche amministrazioni, costituisce il centro di gravità sistematico e unitario di questa disciplina. In tale ambito un tema di attualità riguarda i servizi pubblici locali di rilevanza economica a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 201/2022 di riordino della relativa disciplina.

Contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate è, quindi, d'interesse la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali affidati dalle amministrazioni locali per la quale è prevista una apposita relazione da aggiornarsi ogni anno. Verrà pertanto considerata la correlazione tra la razionalizzazione di cui all'articolo 20 TUSP e la ricognizione di cui all'articolo 30, d.lgs. n. 201/2022 ed emerge la necessità di individuare punti di difformità e/o di connessione tra le stesse.

Nel caso di servizi affidati a società in house, il collegamento tra le due ricognizioni è reso ancora più evidente, in quanto la relazione ricognitiva di cui al citato articolo 30 è definita quale appendice della relazione sull'assetto delle partecipate ai sensi dell'articolo 20 del TUSP. Per quanto concerne l'efficiente gestione e la governance delle partecipazioni pubbliche si darà conto delle valutazioni espresse (ai sensi del vigente art. 5 del TUSP) dalle Sezioni regionali di controllo sulle delibere di istituzione di società partecipate pubbliche o di acquisto di partecipazioni, in riferimento alla congruità della motivazione, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Nel caso, poi, in cui l'organismo partecipato, rientrante nel perimetro di consolidamento, assuma la veste giuridica di "soggetto attuatore" di interventi finanziati con risorse PNRR/PNC, verrà prestata attenzione all'attività svolta in attuazione degli obiettivi previsti dal PNRR, in quanto il rischio del mancato raggiungimento - seppure posto in capo all'organismo partecipato - potrebbe avere effetti negativi sugli equilibri dell'ente di riferimento.

Decreto legislativo 23 dicembre 2022 n. 201

Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Note: Pubblicato nella Gazz. Uff. 30 dicembre 2022, n. 304.

I commenti sono tratti dalla Nota al provvedimento, a cura del Servizio Studi del Senato

Premessa

La riforma dei Servizi Pubblici Locali nel PNRR

Nell'ambito della richiamata misura M1C1-6, il PNRR prevede che la legge per la concorrenza 2021 e le relative misure attuative debbano, con riferimento ai servizi pubblici locali:

- rafforzare e diffondere il ricorso al principio della concorrenza nei contratti di servizio pubblico locale, in particolare per i rifiuti e i trasporti pubblici locali; sul punto si rileva che lo schema di decreto legislativo non interviene sulle discipline settoriali in materia; tuttavia, le disposizioni del provvedimento si applicano anche ai due settori, in forza di quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, in base al quale le disposizioni del decreto si applicano a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale e prevalgono sulle normative di settore e le integrano in quanto espressione di principi generali; limitatamente al settore del trasporto pubblico locale sono poi presenti disposizioni di coordinamento tra lo schema e la normativa vigente all'articolo 32;
- limitare gli affidamenti diretti imponendo alle amministrazioni locali di giustificare eventuali scostamenti dalle procedure di gara; sul punto si richiamano gli articoli 10 e da 14 a 17 dello schema;
- prevedere la corretta regolamentazione dei contratti di servizio pubblico; sul punto si richiama l'articolo 24 dello schema di decreto;
- prevedere norme e meccanismi di aggregazione che incentivino le unioni tra Comuni volte a ridurre il numero di enti e di amministrazioni aggiudicatrici, collegandoli ad ambiti territoriali ottimali e a bacini e livelli adeguati di servizi di trasporto pubblico locale e regionale di almeno 350.000 abitanti; sul punto si richiama l'articolo 5 dello schema di decreto;

- definire i servizi pubblici sulla base dei criteri del diritto dell'UE; sul punto si veda l'articolo 2 dello schema di decreto;
- stabilire i principi generali di prestazione, regolamentazione e gestione dei servizi pubblici locali; sul punto si vedano gli articoli da 6 a 10 dello schema di decreto;
- stabilire un **principio generale di proporzionalità della durata dei contratti di servizio pubblico**; sul punto si veda l'articolo 19 dello schema di decreto;
- **separare chiaramente le funzioni di regolamentazione e controllo e la gestione** dei contratti di servizio pubblico; sul punto si veda l'articolo 6 dello schema di decreto;
- garantire che le amministrazioni locali **giustificano l'aumento della partecipazione pubblica in società per l'in house providing**; sul punto si vedano gli articoli 16 e 17 dello schema di decreto
- **prevedere un'adeguata compensazione dei contratti di servizio pubblico**, sulla base di costi controllati da regolatori indipendenti (es. ARERA per l'energia o ART per i trasporti); sul punto si veda articolo 24 dello schema di decreto;
- **limitare la durata media dei contratti in house e ridurre e armonizzare tra gli enti appaltanti la durata standard dei contratti aggiudicati, a condizione che la durata garantisca l'equilibrio economico e finanziario dei contratti**, anche sulla base dei criteri stabiliti dall'Autorità per i trasporti; sul punto si vedano gli articoli 17 e 19 dello schema di decreto.

Titolo I

Principi generali, ambito di applicazione e rapporti con le discipline di settore

Art. 1. Oggetto

1. **Il presente decreto ha per oggetto la disciplina generale dei servizi di interesse economico generale prestati a livello locale.**
2. **Il presente decreto stabilisce principi comuni, uniformi ed essenziali, in particolare i principi e le condizioni, anche economiche e finanziarie, per raggiungere e mantenere un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento nell'accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti.**
3. **Il presente decreto assicura, nel rispetto del diritto dell'Unione europea e ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, la tutela e la**

promozione della concorrenza, la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi per gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse economico generale di livello locale.

4. Il presente decreto, nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, individua le funzioni fondamentali di indirizzo, controllo e regolazione degli enti locali relative ai servizi di interesse economico generale di livello locale, al fine di assicurare l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale e territoriale.

5. Le disposizioni del presente decreto costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e sono applicate nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di 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

1. Ai fini del presente decreto si intende per:

a) «enti locali»: gli enti di cui all'articolo 2, comma 1, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267;

b) «enti competenti»: gli enti cui alla lettera a), nonché gli altri soggetti competenti a regolare o organizzare i servizi di interesse economico generale di livello locale, ivi inclusi gli enti di governo degli ambiti o bacini di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e le forme associative tra enti locali previste dall'ordinamento;

c) «servizi di interesse economico generale di livello locale» o «servizi pubblici locali di rilevanza economica»: 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 sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale;

d) «servizi di interesse economico generale di livello locale a rete» o «servizi pubblici locali a rete»: i servizi di interesse economico generale di livello locale che sono suscettibili di essere organizzati tramite reti strutturali o collegamenti funzionali

necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio, sottoposti a regolazione ad opera di un'autorità indipendente;

e) «**diritto esclusivo**»: il diritto, concesso da un'autorità competente mediante una disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa, compatibilmente con la disciplina dell'Unione europea, avente l'effetto di riservare a un unico operatore economico l'esercizio di un'attività in un ambito determinato;

f) «**diritto speciale**»: il diritto, concesso da un'autorità competente mediante una disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa, compatibilmente con la disciplina dell'Unione europea, avente l'effetto di riservare a due o più operatori economici l'esercizio di un'attività in un ambito determinato;

g) «**costi di riferimento**»: indicatori di costo, che stimano le risorse necessarie alla gestione del servizio secondo criteri di efficienza, o costi benchmark;

h) «**tariffe**»: i prezzi massimi unitari dei servizi al netto delle imposte;

i) «**costi efficienti**»: costi di un'impresa media del settore gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi e impianti per la prestazione del servizio.

Commento Servizio Studi Senato

L'articolo 2 detta, coordinandole con i principi desumibili dalla normativa nazionale ed europea, le definizioni di enti locali, enti competenti, servizi di interesse economico generale di livello locale, servizi di interesse economico generale di livello locale a rete, diritto esclusivo, diritto speciale, costi di riferimento (i c.d. costi benchmark) e tariffe. Nelle definizioni viene precisato che la nozione di servizi pubblici locali di rilevanza economica coincide, ai fini della disciplina, con quella di servizi di interesse economico generale (SIEG) di livello locale. Per SIEG di livello locale si intendono “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 gli enti locali, nell’ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale”.

Più nello specifico la lettera a) del comma 1 dell’articolo 2 stabilisce che per “enti locali”, ai fini della normativa in esame, si intendono gli enti di cui all’articolo 2, comma 1, del Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18

agosto 2000 n. 267 (TUEL) e cioè i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni.

La successiva lettera b) definisce “enti competenti” gli enti cui alla lettera a), nonché gli altri soggetti competenti a regolare o organizzare i servizi di interesse economico generale di livello locale, ivi inclusi gli enti di governo degli ambiti o bacini di cui all'articolo 3-bis del decreto- legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e le forme associative tra enti locali previste dall'ordinamento.

In proposito, il richiamato articolo 3-bis del decreto legge n. 138 del 2011 introdotto dall'art. 25, co. 1, del D.L. n 1/2012, ha stabilito che per i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica spetta alle Regioni e alle province autonome il compito di:

- individuare ambiti o bacini territoriali che consentano di sfruttare economie di scala e di differenziazione. Gli ambiti devono essere: ottimali, omogenei, di dimensione normalmente non inferiore a quella del territorio provinciale. È riconosciuta alle Regioni la possibilità di derogare alla dimensione provinciale, individuando ambiti di dimensione diversa. Ciò purché la scelta sia motivata in base a criteri di differenziazione territoriale e socio economica e rispetto a specifiche caratteristiche del servizio;

- istituire o designare gli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali. Ad essi la legge riserva in via esclusiva le seguenti funzioni: organizzazione del servizio; scelta della forma di gestione; affidamento della gestione; controllo della gestione; determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza (art. 3-bis, comma 1-bis, del D.L. n. 138/2011, introdotto dall'art. 34 del D.L. n. 179/2012). In base alla normativa vigente (art. 3-bis, D.L. n. 138/2011), salvo quanto previsto dalle discipline di settore anche al fine di favorire i processi di aggregazione dei gestori, i servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete sono organizzati per ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, che non possono essere inferiori a quelli del territorio provinciale.

La lettera c) stabilisce- come sopra già ricordato- che “servizi di interesse economico generale di livello locale” o “servizi pubblici locali di rilevanza economica” sono 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 gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale.

In tal modo, lo schema di decreto identifica la nozione di “servizi pubblici locali di rilevanza economica” - espressione da tempo in uso nella legislazione italiana, (si veda in tal senso il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - TUEL), in particolare gli articoli 112 e seguenti, che sono correlativamente abrogati dalla lettera b) del comma 1 dell'articolo 36 dello schema in esame) - con i servizi di interesse economico generale di livello locale (SIEG), di derivazione europea in quanto utilizzata nei Trattati.

Nella normativa interna (cfr. art. 113, d.lgs. n. 267/2000; art. 23-bis, d.l. n. 112/2008; artt. 3-bis e 4, d.l. n. 138/2011) il legislatore nazionale ha utilizzato la locuzione: «servizi pubblici locali di rilevanza economica», mentre il diritto europeo distingue i SIEG («servizi di interesse economico generale») dai SIG («servizi di interesse generale»): questi ultimi ricomprendono, oltre ai SIEG, anche i servizi che non sono suscettibili di essere gestiti esclusivamente in regime di impresa e che attengono ai bisogni primari del cittadino (quale, ad esempio, scuola, sanità, assistenza sociale).

Nel Libro verde della Commissione europea del 21 maggio 2003 si rileva che:

«L'espressione “servizi di interesse generale” non è presente nel Trattato, ma è derivata nella prassi comunitaria dall'espressione “servizi di interesse economico generale” che invece è utilizzata nel Trattato. È un'espressione più ampia di “servizi di interesse economico generale” e riguarda sia i servizi di mercato che quelli non di mercato che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico [...]». In sostanza, dal riferimento alla nozione positiva di «servizio di interesse economico generale» contenuto in alcune norme del Trattato CE, si è giunti ad enucleare la più ampia nozione di «servizio di interesse generale», formalmente assente.

In merito si ricorda che la Corte costituzionale con la sentenza del 17 novembre 2010, n. 325, ha affermato una sostanziale fungibilità ed omogeneità tra le nozioni di «servizi pubblici locali di rilevanza economica» e di «servizi pubblici locali di interesse economico generale». Nell'illustrare la sostanziale corrispondenza tra la nozione di SIEG di derivazione comunitaria e quella di servizi pubblici locali di rilevanza economica, la sentenza della Corte, infatti, chiariva che entrambe: «[...] fanno riferimento infatti ad un servizio che: a) è reso mediante un'attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa in senso ampio, come «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato» (come si esprimono sia la citata sentenza della Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia, sia le sentenze della stessa Corte 10 gennaio 2006, C-222/04, Ministero dell'economia e delle finanze, e 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C- 355/01, AOK

Bundesverband, nonché il Libro verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003, al paragrafo 2.3, punto 44); b) fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche "fini sociali") nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni (Corte di giustizia UE, 21 settembre 1999, C-67/96, Albany International BV). Le due nozioni, inoltre, assolvono l'identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ad evidenza pubblica».

In merito, nella relazione illustrativa si evidenzia che "il vantaggio della coincidenza concettuale tra "servizio pubblico locale di rilevanza economica" e "servizio (locale) di interesse economico generale" si concretizzerebbe in primo luogo nel fatto che sarebbe più chiaro ed univoco il rispetto della normativa europea dettata o applicabile per i servizi di interesse economico generale, scongiurando così incertezze e problemi conseguenti. Inoltre, la coincidenza concettuale permetterebbe di confermare e sviluppare l'autonomia degli enti locali nell'essere interpreti principali dei bisogni delle rispettive collettività territoriali.

La lettera d) definisce "servizi di interesse economico generale di livello locale a rete" o "servizi pubblici locali a rete" i servizi di interesse economico generale di livello locale che sono suscettibili di essere organizzati tramite reti strutturali o collegamenti funzionali necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio, sottoposti a regolazione ad opera di un'autorità indipendente.

La lettera e) stabilisce che per "diritto esclusivo" si intende il diritto, concesso da un'autorità competente mediante una disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa, compatibilmente con la disciplina dell'Unione europea, avente l'effetto di riservare a un unico operatore economico l'esercizio di un'attività in un ambito determinato.

La successiva lettera f) stabilisce che per "diritto speciale" si intende invece il diritto, concesso da un'autorità competente mediante una disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa, compatibilmente con la disciplina dell'Unione europea, avente l'effetto di riservare a due o più operatori economici l'esercizio di un'attività in un ambito determinato.

Nell'ambito della disciplina normativa comunitaria fino al 1996 l'espressione "diritti speciali" e "diritti esclusivi" era considerata pressoché equivalente; le due nozioni sono state poi oggetto di specificazione in particolare nella direttiva 94/46/CE della Commissione europea sulle comunicazioni via satellite e successivamente nella direttiva 2006/111/CE, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese. In tale sede è stato precisato che per "diritti esclusivi" si intendono i diritti riconosciuti da uno Stato membro ad un'impresa, mediante qualsiasi disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa, che riservi alla stessa, con riferimento ad una determinata area geografica, la facoltà di prestare un servizio o esercitare un'attività (art. 2, paragrafo primo, lettera f), della direttiva 2006/111/CE). Per "diritti speciali" si intendono "i diritti riconosciuti da uno Stato membro ad un numero limitato di imprese mediante qualsiasi disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa che, con riferimento ad una determinata area geografica: i) limiti a due o più, senza osservare criteri di oggettività, proporzionalità e non discriminazione, il numero delle imprese autorizzate a prestare un dato servizio o una data attività; o ii) designi, senza osservare detti criteri, varie imprese concorrenti come soggetti autorizzati a prestare un dato servizio o esercitare una data attività; o iii) conferisca ad una o più imprese, senza osservare detti criteri, determinati vantaggi, previsti da leggi o regolamenti, che pregiudichino in modo sostanziale la capacità di ogni altra impresa di prestare il medesimo servizio o esercitare la medesima attività nella stessa area geografica a condizioni sostanzialmente equivalenti" (art. 2, paragrafo primo, lettera g), della direttiva 2006/111/CE).

Si rammenta che la Corte di Giustizia dell'UE (a partire dalla sentenza del 17 maggio del 1993, causa C-320/91, c.d. sentenza Corbeau) ha posto in evidenza che il combinato disposto dei paragrafi 1 e 2 dell'articolo 86 del trattato della Comunità europea (confluito ora nell'articolo 106 del TFUE) consente agli Stati membri di conferire ad imprese, cui attribuiscono la gestione di servizi di interesse economico generale, diritti esclusivi che possono impedire l'applicazione delle norme del Trattato in materia di concorrenza, nella misura in cui restrizioni alla concorrenza, o persino l'esclusione di qualsiasi forma di concorrenza da parte di altri operatori economici, sono necessarie per garantire l'adempimento della specifica funzione attribuita alle imprese titolari dei diritti esclusivi.

La lettera g) individua i "costi di riferimento" negli indicatori di costo, che stimano le risorse necessarie alla gestione del servizio secondo criteri di efficienza, o costi benchmark.

La lettera h) definisce le “tariffe” come i prezzi massimi unitari dei servizi al netto delle imposte.

Art. 3. Principi generali del servizio pubblico locale

1. I servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

2. L'istituzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale di livello locale rispondono a principi di concorrenza, sussidiarietà, anche orizzontale, efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, sviluppo sostenibile, produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, applicazione di tariffe orientate a costi efficienti, promozione di investimenti in innovazione tecnologica, proporzionalità e adeguatezza della durata, trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni.

3. Nell'organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale è assicurata la centralità del cittadino e dell'utente, anche favorendo forme di partecipazione attiva.

Art. 4. Ambito di applicazione e normative di settore

1. Le disposizioni del presente decreto si applicano a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, integrano le normative di settore e, in caso di contrasto, prevalgono su di esse, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea e salvo che non siano previste nel presente decreto specifiche norme di salvaguardia e prevalenza della disciplina di settore.

Titolo II

Organizzazione e riparto delle funzioni in materia di servizi pubblici locali

Art. 5. Meccanismi di incentivazione delle aggregazioni

1. Ferme restando le disposizioni regionali, nelle città metropolitane è sviluppata e potenziata la gestione integrata sul territorio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ivi compresa la realizzazione e gestione delle reti e degli impianti funzionali. A tal fine, il comune capoluogo può essere delegato dai comuni ricompresi nella città metropolitana a esercitare le funzioni comunali in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica per conto e nell'interesse degli altri comuni.

2. Le regioni incentivano, con il coinvolgimento degli enti locali interessati, la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete di propria competenza, anche tramite aggregazioni volontarie, superando l'attuale assetto e orientandone l'organizzazione preferibilmente su scala regionale o comunque in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

3. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, da adottare, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabilite le misure incentivanti in favore degli enti locali che aderiscono alle riorganizzazioni e alle aggregazioni di cui ai commi 1 e 2, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.[2]

4. In coerenza con le facoltà riconosciute alle Regioni ai sensi del comma 2, la provincia esercita funzioni di supporto tecnico-amministrativo e coordinamento in relazione ai provvedimenti e alle attività nella materia disciplinata dal presente decreto, comunque senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

5. Restano ferme le disposizioni contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 in materia di funzioni amministrative, le vigenti discipline settoriali in materia di ambiti territoriali ottimali e bacini nei servizi pubblici a rete, le altre norme sui caratteri e il funzionamento delle forme associative tra enti locali per il governo dei servizi pubblici locali, nonché le convenzioni e gli accordi già in essere tra gli enti locali per l'attribuzione delegata delle funzioni.

6. Al fine di contribuire alla razionalizzazione degli assetti istituzionali locali del settore dei rifiuti, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente presenta alle Camere una periodica relazione semestrale sul rispetto delle prescrizioni stabilite dalla disciplina di settore per la definizione del perimetro degli ambiti territoriali e per la costituzione degli enti di governo dell'ambito.

Note:

[2]In attuazione di quanto disposto dal presente comma vedi il **D.M. 28 aprile 2023**.

Commento Servizio Studi Senato

Il comma 1 prevede che il comune capoluogo di città metropolitana possa essere delegato, dai comuni ricompresi nella medesima città metropolitana, a esercitare le funzioni comunali in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, compresa la realizzazione e gestione delle reti e degli impianti funzionali, per conto e nell'interesse degli altri comuni; fermo restando il rispetto delle leggi regionali. Ciò al fine di sviluppare e potenziare la gestione integrata dei SPL.

Dal canto loro le regioni, con la collaborazione delle province e il coinvolgimento degli enti locali interessati, possono riorganizzare gli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete di propria competenza. La disposizione ha l'obiettivo di superare l'attuale assetto ed orientare l'organizzazione preferibilmente su scala regionale e comunque in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio (comma 2).

L'individuazione delle misure concrete di incentivazione per favorire le aggregazioni delle gestioni (comma 1) e le riorganizzazioni degli ambiti/bacini (comma 2) è demandata ad un decreto del Ministro dell'economia di concerto con il Ministro dell'interno, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Si prevede che il decreto sia adottato entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame e che possa prevedere anche forme di semplificazione sul piano organizzativo o contabile, comunque senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato (comma 3).

Il **comma 4 pone in capo alle province funzioni di supporto tecnico- amministrativo e di coordinamento, su richiesta degli enti locali interessati, anche per le loro forme associative**, in relazione ai provvedimenti e alle attività nella materia disciplinata dal provvedimento in commento. Anche in questo caso la disposizione non deve comportare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Si chiarisce, al comma 5, che restano ferme:

- le disposizioni contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali TUEL (decreto legislativo n. 267 del 2000), in materia di funzioni amministrative
- le discipline settoriali su ambiti territoriali e bacini ottimali;
- le altre norme sui caratteri ed il funzionamento delle forme associative tra enti locali per il governo dei servizi pubblici a rete in ambiti territoriali ottimali o bacini;
- le convenzioni e gli accordi già in essere tra gli enti locali per l'attribuzione delegata delle funzioni.

Al riguardo si evidenzia che **esiste già una disciplina nazionale per gli ambiti territoriali ottimali ATO per il servizio idrico integrato e la gestione dei rifiuti, in fase di attuazione. Per il trasporto pubblico locale-TPL la normativa settoriale (art. 48 del decreto-legge n. 50 del 2017) già prevede bacini ottimali di almeno 350.00 abitanti.** Lo schema di decreto legislativo – come si legge nella relazione illustrativa- si inserisce in questo quadro, incoraggiando ulteriori forme di integrazione delle gestioni (ad esempio, da parte delle città metropolitane per i comuni dell'area) e prevedendo per i servizi a rete (inclusi servizio idrico integrato, rifiuti e TPL) misure premiali per le regioni che procedono ad ulteriori aggregazioni dei servizi, a livello regionale o in ogni caso in modo da assicurare il raggiungimento di economie di scala.

Art. 6. Distinzione tra funzioni di regolazione e gestione nell'assetto organizzativo degli enti locali. Incompatibilità e inconferibilità

1. Ferme restando le competenze delle autorità nazionali in materia di regolazione economico-tariffaria e della qualità, **a livello locale le funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e quelle di gestione dei servizi pubblici locali a rete sono distinte e si esercitano separatamente.**

2. Al fine di garantire il rispetto del principio di cui al comma 1, **gli enti di governo dell'ambito o le Autorità specificamente istituite per la regolazione e il controllo dei servizi pubblici locali non possono direttamente o indirettamente partecipare a soggetti incaricati della gestione del servizio.** Non si considerano partecipate indirettamente le società formate o partecipate dagli enti locali ricompresi nell'ambito.

3. **Qualora gli enti locali titolari del servizio e a cui spettano le funzioni di regolazione assumano direttamente o per mezzo di soggetto partecipato la gestione del servizio, le strutture, i servizi, gli uffici e le unità organizzative dell'ente ed i loro dirigenti e**

dipendenti preposti a tali funzioni di regolazione non possono svolgere alcuna funzione o alcun compito inerente alla gestione ed al suo affidamento.

4. Non possono essere conferiti incarichi professionali, di amministrazione o di controllo societario, né incarichi inerenti alla gestione del servizio:

a) ai componenti di organi di indirizzo politico dell'ente competente all'organizzazione del servizio o alla sua regolazione, vigilanza o controllo, nonché ai dirigenti e ai responsabili degli uffici o dei servizi direttamente preposti all'esercizio di tali funzioni;

b) ai componenti di organi di indirizzo politico di ogni altro organismo che espleti funzioni di stazione appaltante, di regolazione, di indirizzo o di controllo del servizio, nonché ai dirigenti e ai responsabili degli uffici o dei servizi direttamente preposti all'esercizio di tali funzioni;

c) ai consulenti per l'organizzazione o regolazione del servizio.

5. Le inconferibilità di cui al comma 4, lettere a), b), e c), si intendono cessate decorso un anno dalla conclusione degli incarichi ivi elencati.

6. Il soggetto a cui è conferito un incarico professionale, di amministrazione o di controllo societario o inerente alla gestione del servizio presenta le dichiarazioni ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39.

7. Ai componenti della commissione di gara per l'affidamento della gestione del servizio continuano ad applicarsi le disposizioni del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, dell'articolo 6-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e in materia di contratti pubblici.

8. In relazione agli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto, gli enti di governo dell'ambito o le autorità di regolazione si adeguano alle disposizioni di cui ai commi 3, 4, 6 e 7 del presente articolo entro dodici mesi dalla predetta data di entrata in vigore del presente decreto.

Art. 7. Competenze delle autorità di regolazione nei servizi pubblici locali a rete

1. Nei servizi pubblici locali a rete le autorità di regolazione individuano, per gli ambiti di competenza, i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi, anche ai fini di quanto previsto dagli articoli 10, comma 4, 14, comma 2, e 17, comma 2.

2. Negli ambiti di competenza, le autorità di regolazione predispongono schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo.

3. Gli enti locali o gli enti di governo dell'ambito possono richiedere alle competenti autorità di regolazione e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un parere circa i profili economici e concorrenziali relativi alla suddivisione in lotti degli affidamenti.

4. Alle attività di cui al presente articolo si provvede mediante le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Commento Servizio Studi Senato

Per effetto della disposizione in esame, le Autorità di regolazione possono individuare, con riferimento ai servizi pubblici locali a rete:

- i costi di riferimento dei servizi (definiti dall'articolo 2 del provvedimento come "indicatori di costo, che stimano le risorse necessarie alla gestione del servizio secondo criteri di efficienza, o costi benchmark")

A questo riguardo, si ricorda che, fatte salve le discipline di settore, l'articolo 17, comma 4 del provvedimento dispone che il PEF contenga anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento. La medesima disposizione prevede inoltre che tale piano sia asseverato da un intermediario bancario o finanziario autorizzato o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari o da una società di revisione o da revisori legali.

- gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi

In assenza di una definizione nel provvedimento, fatto salvo quanto previsto dalle discipline di settore, alcuni riferimenti inerenti alla determinazione dei predetti indicatori e livelli minimi di qualità dei servizi sembra rinvenibile:

o nel contratto di servizio di cui all'articolo 24 del provvedimento per quanto attiene ai servizi resi su richiesta individuale dell'utente. In tale contratto sono infatti definiti "gli indicatori e i livelli ambientali, qualitativi e quantitativi delle prestazioni da erogare, definiti in termini di livelli specifici e di livelli generali, e i relativi obiettivi di miglioramento, inclusi quelli volti a garantire un migliore accesso al servizio da parte delle persone diversamente abili" (cfr. articolo 24, comma 4, lettera b)), e o nella carta dei servizi di cui all'articolo 25 del provvedimento, che fa rinvio alla nozione di carta dei servizi contenuta nell'articolo 2, comma 461, lettera a), della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008) che a sua volta fa riferimento agli "standard di qualità e di

quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio”.

Sulla base degli elementi rinvenibili dal testo dello schema sembrerebbe che la determinazione dei “livelli minimi di qualità dei servizi” sia rimessa “a valle” alla successiva fase di stipula dei contratti di servizio o di adozione della carta dei servizi.

Ciò sembrerebbe non del tutto coerente con quanto previsto dalla disposizione in esame, che invece rimette “a monte” la determinazione dei “livelli minimi di qualità dei servizi” da parte della competente autorità di regolazione del settore, senza però specificare il procedimento da seguire, i soggetti che devono essere consultati o coinvolti e le forme di pubblicità che devono essere assicurate.

Ai sensi del comma 1, la determinazione dei predetti costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi, serve anche per altre finalità previste dal provvedimento, quali:

- la valutazione di inidoneità del ricorso al mercato o dei soggetti privati a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali, nell’ambito dell’istruttoria che deve precedere l’istituzione di servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli già previsti dalla legge, nel rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale (v. art. 10, comma 4 del presente provvedimento);
- la valutazione- propedeutica alla scelta della modalità di gestione del servizio e alla definizione del rapporto contrattuale- nella quale l’ente locale e gli altri enti competenti devono tenere conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio pubblico locale da prestare, che ha ad oggetto anche i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l’ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l’ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati (v. art. 14, comma 2); e
- la deliberazione motivata di affidamento in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea, che deve espressamente dare conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un’efficiente gestione del servizio, illustrando i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all’impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell’ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house.

Il comma 2 attribuisce inoltre alle autorità di regolazione dei servizi pubblici locali a rete, nei rispettivi ambiti di competenza, la competenza a predisporre schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo. In proposito, merita richiamare (v. box sottostante) quanto previsto nel codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016) per bandi-tipo e contratti-tipo dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

Art. 8. Competenze regolatorie nei servizi pubblici locali non a rete

1. Nei servizi pubblici locali non a rete per i quali non opera un'autorità di regolazione, gli atti e gli indicatori di cui all'articolo 7, commi 1 e 2, sono predisposti dal **Ministero delle imprese e del made in Italy**, che vi provvede mediante le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.[3]

2. Gli enti locali, sulla base degli atti e degli indicatori di cui al comma 1, al fine di provvedere alla regolazione dei servizi pubblici locali non a rete di loro titolarità, possono adottare un regolamento ovvero un atto generale in cui predefiniscono condizioni, principi, obiettivi e standard della gestione nel rispetto di quanto disposto dal presente decreto, assicurando la trasparenza e la diffusione dei dati della gestione. I contratti di servizio e gli altri atti di regolazione del rapporto contrattuale assicurano il rispetto delle condizioni, dei principi, degli obiettivi e degli standard fissati dal predetto regolamento o atto generale.

Note:

[3]Comma così modificato dall'art. 1, comma 6, D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 aprile 2023, n. 41.

Commento Servizio Studi Senato

Il comma 2 prevede che, sulla base di tali atti e indicatori e nel rispetto di quanto previsto dal decreto in esame, **gli enti locali provvedano alla regolazione dei servizi pubblici locali non a rete di loro titolarità adottando un regolamento** ovvero un atto generale e assicurando la trasparenza e la diffusione dei dati della gestione.

In tali atti aventi natura generale e astratta devono essere indicati condizioni, principi, obiettivi e standard della gestione nel rispetto di quanto disposto dal decreto e devono essere al contempo assicurate forme di trasparenza e di diffusione dei dati della gestione dei servizi pubblici locali non a rete di titolarità dell'ente.

Infine, nella regolazione del rapporto contrattuale tra gli enti affidanti e i soggetti affidatari del servizio pubblico, nonché quelli tra gli enti affidanti e le società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali, i relativi contratti di servizio (o altri atti contrattuali) devono assicurare il rispetto delle condizioni, dei principi, degli obiettivi e degli standard fissati dal predetto regolamento o atto generale.

La disciplina del rapporto avente ad oggetto il servizio pubblico locale è rinvenibile quindi su più livelli:

- a livello primario, dal decreto in esame che ha per oggetto la disciplina generale dei servizi di interesse economico generale prestati a livello locale e stabilisce principi comuni, uniformi ed essenziali, nonché le condizioni, anche economiche e finanziarie, per raggiungere e mantenere un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento nell'accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti (sul punto si veda la scheda relativa all'articolo 1);
- a livello secondario, dal regolamento o atto generale che si colloca a monte dell'affidamento del servizio e che indica condizioni, principi, obiettivi e standard della gestione del servizio nel rispetto di quanto disposto dal decreto;
- sul piano negoziale, dal contratto di servizio o da ogni altro atto che regola il rapporto contrattuale tra gli enti affidanti e i soggetti affidatari del servizio pubblico ovvero gestori delle reti (per la cui disciplina si rimanda alla scheda relativa all'articolo 24); e infine,
- in sede di stipula dei contratti di servizio, dalla carta dei servizi (per la cui disciplina si rimanda alla scheda relativa all'articolo 25), recante, tra l'altro, gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio (su questo aspetto degli standard qualitativi si rimanda, invece, alla scheda relativa all'articolo 6).

Art. 9. Misure di coordinamento in materia di servizi pubblici locali

1. Gli enti locali e le altre istituzioni pubbliche competenti collaborano per la migliore qualità dei servizi pubblici locali. Le Province svolgono le funzioni di raccolta ed elaborazione dati e assistenza tecnica ed amministrativa agli enti locali del territorio, in attuazione dell'articolo 1, comma 85, lettera d) della legge 7 aprile 2014, n. 56.

2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anche coinvolgendo le loro agenzie di regolazione, possono formulare e deliberare protocolli, sulla base di uno schema tipo formulato in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, sentite le competenti autorità di regolazione, al fine di favorire e diffondere l'applicazione di indicatori e parametri che garantiscano lo sviluppo dell'efficienza e del confronto concorrenziale.

3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anche con la collaborazione delle loro agenzie di regolazione ove istituite, sostengono l'industrializzazione dei servizi pubblici locali e la riduzione dei costi delle prestazioni per cittadini e utenti e per la collettività, quali misure per il coordinamento della finanza pubblica, attraverso azioni di efficientamento dei processi produttivi, ivi compreso il concorso dei soggetti privati agli investimenti infrastrutturali relativi ai servizi pubblici locali, al fine di ridurre l'indebitamento pubblico, assicurare la conservazione delle risorse per i servizi privi di rilevanza economica, nonché promuovere il confronto competitivo e accrescere la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici. Ai fini di cui al presente comma le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono stipulare accordi e convenzioni con gli enti locali e altri soggetti interessati, tenuto anche conto dei protocolli di cui al comma 2.

Titolo III

Istituzione e organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

Cap§ I Istituzione del servizio pubblico locale

Art. 10. Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà

1. Gli enti locali e gli altri enti competenti assicurano la prestazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale ad essi attribuiti dalla legge.

2. Ai fini del soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali, gli enti locali favoriscono, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, e delle imprese, anche con apposite agevolazioni e semplificazioni.

3. Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, 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.

4. I servizi di cui al comma 3 sono istituiti in esito ad apposita istruttoria, sulla base di un effettivo confronto tra le diverse soluzioni possibili, da cui risulti che la prestazione dei servizi da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato o da parte di cittadini, singoli e associati, è inidonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali.

5. La deliberazione di istituzione del servizio dà conto degli esiti dell'istruttoria di cui al comma 4 e può essere sottoposta a **consultazione pubblica** prima della sua adozione.

Art. 11. Promozione e sostegno degli utenti

1. Nei casi in cui, in esito alla verifica di cui all'articolo 10, comma 4, non risulti necessaria l'istituzione di un servizio pubblico, l'ente locale può comunque promuovere iniziative per assicurare un adeguato soddisfacimento dei bisogni degli utenti, ferma restando la libertà di impresa degli operatori. Tali iniziative possono includere, nel rispetto dei principi di parità di trattamento e non discriminazione e della normativa europea sugli aiuti di Stato, **il riconoscimento agli utenti di vantaggi economici, titoli o altre agevolazioni ai fini della fruizione del servizio.**

Commento Servizio Studi Senato

La disposizione riguarda quindi **misure agevolative per la fruizione di servizi non ricompresi nel perimetro dei servizi pubblici locali quali, si può desumere, forme di sostegno per la fruizione di attività sportive e culturali.**

Con riferimento al richiamo alla normativa europea in materia di **aiuti di Stato**, si ricorda, in termini generali, che per aiuto di Stato si intende qualsiasi trasferimento di risorse pubbliche a favore di alcune imprese o produzioni che, attribuendo un vantaggio economico selettivo, falsa o minaccia di falsare la concorrenza. Tranne in alcuni casi, gli aiuti di Stato sono vietati dalla normativa europea e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea che disciplina la materia agli articoli 107 e 108. **Gli aiuti sono ammessi quando (articolo 107/2 del Trattato):**

- **consentono di realizzare obiettivi di comune interesse (servizi di interesse economico generale, coesione sociale e regionale, occupazione, ricerca e sviluppo, sviluppo sostenibile, promozione della diversità culturale, ecc.);**
- **rappresentano il giusto strumento per correggere taluni "fallimenti del mercato".**

Il compito di verificare se vi sia il giusto equilibrio tra gli effetti negativi sulla concorrenza e gli effetti positivi in termini di comune interesse è affidato alla Commissione europea (DG Concorrenza), che ha competenza esclusiva in materia di aiuti di Stato. Ogni progetto di norma che preveda la concessione di un nuovo beneficio deve essere tempestivamente notificato, insieme a tutte le informazioni necessarie, dallo Stato membro interessato alla Commissione UE che adotta in merito una decisione con la quale stabilisce se l'agevolazione in questione è compatibile con le regole del Trattato. La Commissione avvia il procedimento formale di esame se verifica che il provvedimento notificato (articolo 108 del Trattato), presenta dubbi sulla compatibilità col mercato comune.

Al termine del procedimento (Regolamento UE 1589/2015 che codifica il Regolamento UE n. 659/1999), la Commissione può adottare:

- una decisione "positiva" con la quale dichiara l'aiuto compatibile;
- una decisione "negativa" con la quale dichiara la misura incompatibile e, nel caso l'aiuto sia stato già erogato, ne ordina il recupero;
- una decisione "condizionale" con la quale dichiara la misura compatibile, ma assoggetta la sua attuazione a condizioni.

Art. 12. Obblighi di servizio pubblico per gli operatori sul mercato

1. Nei casi in cui, in esito alla verifica di cui all'articolo 10, comma 4, risulti necessaria l'istituzione di un servizio pubblico per garantire le esigenze delle comunità locali, 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, dandone adeguatamente conto nella deliberazione di cui all'articolo 10, comma 5, nella quale sono indicate le eventuali compensazioni economiche.

Commento Servizio Studi Senato

Gli obblighi di servizio appaiono sostanziarsi nell'obbligo per gli operatori di prestare determinati servizi nell'ambito di un'attività quali, ad esempio, garanzia di determinati orari di apertura, o di fornitura del servizio a fasce di popolazione socialmente deboli o residenti in aree interne.

L'imposizione degli obblighi di servizio appare quindi come la modalità per garantire la fruizione del servizio pubblico di interesse generale di livello locale che non altera l'assetto di mercato nel settore interessato, a differenza di quanto avviene con il riconoscimento di diritti speciali o esclusivi di cui all'articolo 13 o con l'affidamento in esclusiva del servizio di cui agli articoli 14 e seguenti.

Art. 13. Limitazioni nella istituzione e nel mantenimento di diritti speciali o esclusivi

1. L'attribuzione di diritti speciali o esclusivi è ammessa, in conformità al diritto dell'Unione europea, 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. **L'ente locale dà conto dell'analisi e della valutazione circa la necessità di attribuire diritti speciali o esclusivi nella deliberazione di cui all'articolo 10, comma 5.**

Commento Servizio Studi Senato

L'articolo 13 consente l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi solo in conformità con il diritto dell'Unione europea e se indispensabile, in assenza di misure alternative meno restrittive della libertà d'impresa, all'adempimento della funzione affidata al gestore del servizio pubblico locale di rilevanza economica.

Si ricorda che ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettere e) ed f), il diritto, concesso da un'autorità competente mediante una disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa, compatibilmente con la disciplina dell'Unione europea, si definisce:

- diritto esclusivo quando produce l'effetto di riservare a un unico operatore economico l'esercizio di un'attività in un ambito determinato;
- diritto speciale quando produce l'effetto di riservare a due o più operatori economici l'esercizio di un'attività in un ambito determinato.

Per i principi del diritto dell'Unione europea in materia si rinvia a quanto esposto in premessa.

L'articolo 13 specifica anche che l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi deve avvenire sulla base di un'adeguata analisi economica. L'ente locale deve dare conto di tale analisi

e della sua valutazione nella deliberazione con la quale istituisce, ai sensi dell'articolo 10, comma 4, nuovi servizi economici di interesse generale (cfr. supra).

L'articolo appare volto a dare attuazione al principio di delega di cui alla lettera d) del comma 2 dell'articolo 8 della legge n. 118 del 2022, principio relativo alla "definizione dei criteri per l'istituzione di regimi speciali o esclusivi, anche in considerazione delle peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche 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; superamento dei regimi di esclusiva non conformi a tali principi e, comunque, non indispensabili per assicurare la qualità e l'efficienza del servizio".

Capo II

Forme di gestione del servizio pubblico locale

Art. 14. Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale

1. Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:

- a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
- d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

2. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi

in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.

3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompenazioni.

4. Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, nei servizi pubblici locali a rete, gli enti di governo dell'ambito integrano la relazione di cui al comma 3 allegando il piano economico-finanziario acquisito all'esito della procedura, che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.

5. E' vietata ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio in ordine al regime tributario.

Commento Servizio Studi Senato

Ai sensi del comma 1, l'ente locale o gli altri enti competenti, possono provvedere all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti quattro modalità di gestione, nel rispetto dei principi e dei limiti stabiliti dal diritto dell'Unione europea:

- a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica;
- b) affidamento a società mista;
- c) affidamento a società in house:

Si ricorda che si tratta di una forma di gestione di pubblici servizi nata nella giurisprudenza comunitaria con la sentenza Teckal al fine di individuare i casi in cui una

pubblica amministrazione affida un servizio pubblico nei confronti di una società equiparabile, dal punto di vista sostanziale, a una propria articolazione (in house). L'in house providing, dunque, è un affidamento effettuato senza alcuna gara.

d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del TU sull'ordinamento degli enti locali di cui al D.Lgs. n. 267 del 2000.

La disposizione in esame esclude per i servizi a rete la possibilità di gestione diretta o tramite azienda speciale, ammettendola solo per i servizi non a rete.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo in esame, l'ente locale e gli altri enti competenti devono tener conto di numerosi elementi ai fini della scelta della modalità di gestione, su cui fondare una adeguata motivazione. Segnatamente dovranno essere presi in considerazione:

- le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali;
- la situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti;
- i risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento ad esperienze paragonabili;
- i risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati;
- i dati e le informazioni che emergono dalle verifiche periodiche sulla situazione gestionale sui SPL di rilevanza economica a cui gli enti locali sono tenuti ai sensi dell'articolo 30 dello schema in esame.

Prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, l'ente locale o gli altri enti competenti sono tenuti a dare conto delle verifiche compiute in sede di istruttoria in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta. La relazione di affidamento dovrà altresì indicare e motivare gli obblighi di servizio pubblico, ove previsti, e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni (comma 3).

Viene in tal modo superata con disposizioni più stringenti e dettagliate la vigente normativa sulla scelta delle modalità di affidamento per i servizi locali di rilevanza economica (art. 34, co. 20 ss., del D.L. n. 179 del 2012, convertito da L. n. 221/2012 e art. 3-bis, co. 1-bis, quarto, quinto e sesto periodo, D.L. n. 138 del 2011), attualmente rimessa all'ente di governo dell'ambito o bacino territoriale sulla base di una relazione

che deve dare conto "delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche (se previste)".

Le citate disposizioni sono conseguentemente abrogate ai sensi dell'articolo 36, co. 1, lett. f) e h), dello schema di decreto in esame.

In particolare, la disposizione da ultimo citata prevede l'abrogazione dell'articolo 34:

- comma 20, che prevede la relazione di affidamento con l'obiettivo di garantire: il rispetto della disciplina europea; la parità tra gli operatori; l'economicità della gestione; l'adeguata informazione della collettività di riferimento;
- commi 21 e 22, che prevedono una disciplina transitoria per gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del D.L. n. 179/2012 (18 ottobre 2012), non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea, nonché disposizioni particolari per gli "affidamenti diretti" (cioè senza gara) in essere alla data di entrata in vigore decreto;
- comma 25, che esclude dall'applicazione delle disposizioni sulla relazione di affidamento i servizi di distribuzione di gas naturale e di distribuzione di energia elettrica, nonché quelli di gestione delle farmacie comunali.

Si ricorda, inoltre, che ai sensi dell'articolo 3-bis, comma 1-bis, quarto periodo, del decreto-legge n 138/2011, introdotto dall'art 34, co. 23, D.L. n. 179/2012, nella menzionata relazione di affidamento per i servizi a rete di rilevanza economica, gli enti di governo sono tenuti a motivare le ragioni della forma di affidamento prescelta con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio. Anche di tale disposizione è prevista l'abrogazione ai sensi dell'articolo 36, co. 1, lett. f), dello schema di decreto in esame.

Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, **il comma 4 dell'articolo in esame, solo per i servizi a rete, affida agli enti di governo dell'ambito il compito di redigere un piano economico-finanziario, da allegare alla relazione di affidamento, che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti.** Il piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari o da una società di revisione.

In tale disposizione confluiscono le previsioni del già richiamato art. 3- bis, comma 1- bis, quinto e sesto periodo, del decreto-legge n. 138 del 2011, oggetto di abrogazione da parte dell'art. 36, co. 1, lett. f) dello schema in esame.

Nella nuova formulazione della disposizione si aggiunge unicamente che l'asseverazione del piano economico-finanziario può essere svolta anche da revisori legali ai sensi del D.Lgs. 27 gennaio 2010, n. 39.

Da ultimo, il comma 5 vieta ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio in ordine al regime tributario, riproducendo in parte il contenuto del vigente comma 10 dell'articolo 113 del TUEL, oggetto di abrogazione da parte dell'articolo 36, co. 1, lett. b), dello schema di decreto in esame.

Art. 15. Affidamento mediante procedura a evidenza pubblica

1. Gli enti locali e gli altri enti competenti affidano i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, 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.

Art. 16. Affidamento a società mista

In vigore dal 31 dicembre 2022

1. Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società a partecipazione mista pubblico-privata, come disciplinate dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. In tali casi, il socio privato è individuato secondo la procedura di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 175 del 2016.

2. L'ente locale può cedere in tutto o in parte la propria partecipazione nelle società di cui al comma 1 mediante procedure a evidenza pubblica. Tale cessione non comporta effetti sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere.

Art. 17. Affidamento a società in house [4]

1. Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016.
2. Nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.
3. Il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC. La disposizione di cui al presente comma si applica a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 e 35.
4. Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di cui al comma 2 è allegato un piano economico-finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.

5. L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

Note:

[4]Vedi, anche, il Comunicato 22 febbraio 2023.

Art. 18. Rapporti di partenariato con gli enti del Terzo settore

1. In attuazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, gli enti locali possono attivare con enti del Terzo settore rapporti di partenariato, regolati dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica.

2. La scelta di cui al comma 1 deve essere motivata, nell'ambito della relazione di cui all'articolo 14, comma 3, con specifico riferimento alla sussistenza delle circostanze che, nel caso concreto, determinano la natura effettivamente collaborativa del rapporto e agli effettivi benefici che tale soluzione comporta per il raggiungimento di obiettivi di universalità, solidarietà ed equilibrio di bilancio, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento.

3. Le disposizioni del presente articolo non si applicano nelle ipotesi in cui le risorse pubbliche da mettere a disposizione degli enti del Terzo settore risultino, complessivamente considerate, superiori al rimborso dei costi, variabili, fissi e durevoli previsti ai fini dell'esecuzione del rapporto di partenariato.

Art. 19. Durata dell'affidamento e indennizzo

1. Fatte salve le discipline di settore, la durata dell'affidamento è fissata dall'ente locale e dagli altri enti competenti in funzione della prestazione richiesta, in misura proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario e comunque in misura non superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli

investimenti previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio di cui all'articolo 24, 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 dello stesso non può essere superiore a cinque anni, fatta salva la possibilità per l'ente affidante di dare conto, nella deliberazione di affidamento di cui all'articolo 17, comma 2, delle ragioni che giustificano una durata superiore al fine di assicurare l'ammortamento degli investimenti, secondo quanto asseverato nel piano economico-finanziario di cui all'articolo 17, comma 4.

2. Fatte salve le discipline di settore e nel rispetto del diritto dell'Unione europea, 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.

Commento Servizio Studi Senato

L'articolo 19 disciplina la durata dell'affidamento del servizio e prevede che essa non possa andare oltre il periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento ed indicati nel contratto di servizio. Nel caso di durata inferiore a tale limite ovvero in caso di cessazione anticipata, è introdotto il diritto ad un indennizzo per il gestore uscente e a carico del subentrante, non superiore al valore contabile degli investimenti non ammortizzati.

In dettaglio, il comma 1 dispone che la durata del periodo di affidamento del servizio è stabilita dall'ente competente in funzione della prestazione richiesta ed è proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti, fermo restando che essa non può comunque eccedere il periodo necessario ad ammortizzare i programmi di investimento previsti in sede di affidamento ed indicati nel contratto di servizio (c. 1).

Sono fatte salve le discipline di settore che prevedano durate specifiche. Nella relazione illustrativa si evidenzia che "data la varietà dei servizi" rientranti nel campo di applicazione del decreto, "si è scelto (...) di non introdurre un limite rigido uniforme", preferendo fare riferimento al principio di proporzionalità in relazione all'ammortamento degli investimenti previsti.

Il medesimo comma 1, secondo periodo, pone un limite generalizzato alla durata dell'affidamento in house di servizi pubblici locali di interesse economico generale diversi da quelli a rete, stabilendo che essa non possa eccedere i cinque anni.

È ammessa al contempo la possibilità di stabilire una durata superiore a condizione che essa sia necessaria al fine di assicurare l'ammortamento degli investimenti: in tal caso l'ente affidante è tenuto a dare conto delle ragioni che giustificano la diversa durata nella deliberazione di affidamento, sulla base di quanto asseverato nel piano economico-finanziario di cui all'articolo 17, co. 4 dello schema in esame.

In proposito si ricorda che la disposizione richiamata stabilisce in capo agli enti affidanti, solo per i servizi pubblici locali a rete, l'obbligo di allegare alla deliberazione di affidamento un piano economico finanziario.

Art. 20. Tutele sociali

In vigore dal 31 dicembre 2022

1. I bandi di gara, gli avvisi o la deliberazione di cui all'articolo 17, comma 2, assicurano, nel rispetto del principio di proporzionalità, la tutela occupazionale del personale impiegato nella precedente gestione, anche mediante l'impiego di apposite clausole sociali, secondo la disciplina in materia di contratti pubblici.

Titolo IV

Disciplina Delle Reti, Degli Impianti E Delle Altre Dotazioni Patrimoniali

Art. 21. Gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni

1. Gli enti competenti all'organizzazione del servizio pubblico locale individuano le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali alla gestione del servizio. L'individuazione avviene in sede di affidamento della gestione del servizio ovvero in sede di affidamento della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, qualora questa sia separata dalla gestione del servizio.

2. Fermi restando i vigenti regimi di proprietà, le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali, come individuati ai sensi del comma 1, sono destinati alla gestione del servizio pubblico per l'intero periodo di utilizzabilità fisica del bene e gli enti locali non ne possono cedere la proprietà, salvo quanto previsto dal comma 5.

3. Fermo restando quanto stabilito dalle discipline di settore, 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 alle reti, agli impianti e alle altre dotazioni patrimoniali essenziali a tutti i soggetti legittimati all'erogazione del servizio.

4. Qualora sia separata dalla gestione del servizio, la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali è affidata dagli enti competenti secondo le modalità di cui all'articolo 14, comma 1, lettere a), b) e c).

5. **Gli enti locali**, anche in forma associata, nei casi in cui non sia vietato dalle normative di settore, **possono conferire la proprietà delle reti, degli impianti, e delle altre dotazioni patrimoniali a società a capitale interamente pubblico, che è incredibile.**

Tali società pongono le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a disposizione dei gestori incaricati della gestione del servizio o, ove prevista la gestione separata della rete, dei gestori di quest'ultima, **a fronte di un canone stabilito dalla competente autorità di settore, ove prevista, o dagli enti locali.** Alle società di cui al presente comma che abbiano i requisiti delle società in house, gli enti locali possono assegnare la gestione delle reti ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera c).

Commento Servizio Studi Senato

L'articolo 21 prevede l'individuazione da parte degli enti competenti all'organizzazione del servizio pubblico locale delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni necessarie per il servizio e ne disciplina la gestione.

In particolare, in base all'articolo 21, gli enti competenti:

- devono individuare le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali alla gestione del servizio, individuazione che avviene in sede di affidamento della gestione del servizio o in sede di affidamento della gestione delle reti, se questa è separata dalla gestione del servizio (comma 1);
- **non possono cedere la proprietà, fermi restando i vigenti regimi di proprietà, delle reti, degli impianti e delle dotazioni individuate che sono destinati alla gestione del servizio pubblico per tutto il periodo di utilizzabilità fisica del bene** (comma 2); nei casi in cui non sia vietato da normative di settore, gli enti locali possono però conferire la proprietà a società a capitale interamente pubblico che è incredibile; tali società pongono reti, impianti e dotazioni a disposizione dei gestori incaricati della gestione del servizio, o, se è prevista la gestione separata della rete, dei gestori di quest'ultima, a fronte di un canone stabilito dalla competente autorità di settore, ove prevista, o dagli enti locali; a tali società, se hanno le caratteristiche della società in house può essere anche assegnata la gestione della rete come previsto dall'articolo 14, comma 1, lettera c) (cfr. la relativa scheda) che consente appunto l'affidamento di un servizio a società in house (comma 5);

- possono decidere di separare gestione delle reti e gestione del servizio, fermo restando le discipline di settore e garantendo l'accesso equo e non discriminatorio a reti, impianti e altre dotazioni (comma 3);
- affidano la gestione di reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali essenziali se separata dal servizio secondo le modalità previste dall'articolo 14, comma 1, lettere a), b) e c) (cioè gara, affidamento a società miste, affidamento a società in house; c. 4).

Art. 22. Esecuzione di lavori connessi alla gestione

1. Qualora la gestione della rete, degli impianti o delle altre dotazioni patrimoniali, separata o integrata con la gestione dei servizi, sia affidata con una delle modalità di cui all'articolo 14, comma 1, il soggetto gestore **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 e il gestore sia qualificato ai sensi della normativa vigente.**

2. Nei casi in cui la gestione della rete, degli impianti o delle altre dotazioni patrimoniali, separata o integrata con l'erogazione dei servizi, risulti affidata, alla data di entrata in vigore del presente decreto, con modalità diverse da quelle previste dall'articolo 14, comma 1, i soggetti gestori provvedono all'**esecuzione dei lavori** comunque connessi alla gestione della rete, degli impianti o delle altre dotazioni patrimoniali esclusivamente secondo le modalità previste dalla disciplina in materia di contratti pubblici.

Commento Servizio Studi Senato

L'articolo 22 dispone che **l'esecuzione dei lavori connessi alla gestione di una rete, degli impianti o di altre dotazioni patrimoniali sia affidata secondo le modalità previste dalla disciplina in materia di contratti pubblici**, sia che la gestione sia affidata secondo le modalità previste dall'articolo 14, comma 1 (cioè gara, società mista o società in house) sia con modalità diverse (commi 1 e 2). Nel caso in cui però la gestione di rete, impianti o dotazioni avvenga secondo le modalità richiamate dell'articolo 14, comma 1 l'esecuzione dei lavori può essere realizzata direttamente dal soggetto gestore se

l'affidamento aveva ad oggetto sia la gestione della rete sia l'esecuzione dei lavori e se il gestore è qualificato ai sensi della normativa vigente (comma 1).

L'utilizzo dell'espressione "gestore qualificato" si può porre in relazione alle "stazioni appaltanti qualificate" previste dall'articolo 38 del codice dei contratti pubblici. Tale articolo prevede l'istituzione presso l'ANAC di un elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza. La qualificazione è conseguita in rapporto ai bacini territoriali, alla tipologia e complessità del contratto e per fasce d'importo. Sono iscritti di diritto nell'elenco di cui al primo periodo, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, CONSIP S.p.a., INVITALIA- Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a., Difesa servizi S.p.A., l'Agenzia del demanio, nonché i soggetti aggregatori regionali previsti dall'articolo 9 del decreto-legge n. 66 del 2014 (cioè le centrali di committenza unica regionali).

Art. 23. Regime del subentro in caso di scadenza dell'affidamento o cessazione anticipata

1. Alla scadenza del periodo di affidamento o in caso di cessazione anticipata, all'esito del nuovo affidamento, il nuovo gestore subentra nella disponibilità delle reti degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali per lo svolgimento del servizio. Si applicano le disposizioni in tema di indennizzo del gestore uscente di cui all'articolo 19, comma 2.

Titolo V

Regolazione del rapporto di pubblico servizio, vigilanza e tutela dell'utenza

Art. 24. Contratto di servizio

1. I rapporti tra gli enti affidanti e i soggetti affidatari del servizio pubblico, nonché quelli tra gli enti affidanti e le società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali, sono regolati da un contratto di servizio che, nei casi di ricorso a procedure a evidenza pubblica, è redatto sulla base dello schema allegato alla documentazione di gara.

2. Il contratto, nel rispetto dei principi del presente decreto, contiene previsioni dirette ad assicurare, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, nonché l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate.

3. Fatto salvo quanto previsto dalle discipline di settore, il contratto di servizio contiene clausole relative almeno ai seguenti aspetti:

- a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;
- b) la durata del rapporto contrattuale;
- c) gli obiettivi di efficacia ed efficienza nella prestazione dei servizi, nonché l'obbligo di raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione;
- d) gli obblighi di servizio pubblico;
- e) le condizioni economiche del rapporto, incluse le modalità di determinazione delle eventuali compensazioni economiche a copertura degli obblighi di servizio pubblico e di verifica dell'assenza di sovracompensazioni;
- f) gli strumenti di monitoraggio sul corretto adempimento degli obblighi contrattuali, ivi compreso il mancato raggiungimento dei livelli di qualità;
- g) gli obblighi di informazione e di rendicontazione nei confronti dell'ente affidante, o di altri enti preposti al controllo e al monitoraggio delle prestazioni, con riferimento agli obiettivi di efficacia ed efficienza, ai risultati economici e gestionali e al raggiungimento dei livelli qualitativi e quantitativi;
- h) la previsione delle penalità e delle ipotesi di risoluzione del contratto in caso di grave e ripetuta violazione degli obblighi contrattuali o di altri inadempimenti che precludono la prosecuzione del rapporto;
- i) l'obbligo di mettere a disposizione i dati e le informazioni prodromiche alle successive procedure di affidamento;
- l) le modalità di risoluzione delle controversie con gli utenti;
- m) le garanzie finanziarie e assicurative;
- n) la disciplina del recesso e delle conseguenze derivanti da ogni ipotesi di cessazione anticipata dell'affidamento, nonché i criteri per la determinazione degli indennizzi;
- o) l'obbligo del gestore di rendere disponibili all'ente affidante i dati acquisiti e generati nella fornitura dei servizi agli utenti, ai sensi dell'articolo 50-quater del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

4. Fatto salvo quanto previsto dalle discipline di settore, **per quanto attiene ai servizi resi su richiesta individuale dell'utente**, nel contratto di cui al comma 1 sono regolati i seguenti ulteriori elementi:

a) la struttura, i livelli e le modalità di aggiornamento delle tariffe e dei prezzi a carico dell'utenza;

b) gli indicatori e i livelli ambientali, qualitativi e quantitativi delle prestazioni da erogare, definiti in termini di livelli specifici e di livelli generali, e i relativi obiettivi di miglioramento, inclusi quelli volti a garantire un migliore accesso al servizio da parte delle persone diversamente abili;

c) l'indicazione delle modalità per proporre reclamo nei confronti dei gestori, nonché delle modalità e dei tempi con i quali devono essere comunicati i relativi esiti agli utenti;

d) le modalità di ristoro dell'utenza, in caso di violazione dei livelli qualitativi del servizio e delle condizioni generali del contratto;

5. **Al contratto di servizio sono allegati il programma degli investimenti, il piano economico-finanziario e, per i servizi di cui al comma 4, il programma di esercizio.**

Commento Servizio Studi Senato

L'articolo 24 reca la disciplina del contratto di servizio tra gli enti affidanti e i soggetti affidatari ovvero le società di gestione. Per le procedure a evidenza pubblica, si prevede che tale contratto sia redatto sulla base dello schema allegato alla documentazione di gara (comma 1).

Nel rispetto dei principi di cui al presente provvedimento, il contratto assicura, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, nonché il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate (comma 2). Vengono inoltre previsti alcuni contenuti obbligatori per tutti i contratti di servizio, (comma 3), nonché ulteriori elementi per i soli contratti relativi ai servizi resi su richiesta individuale dell'utente (comma 4), in entrambi i casi nel rispetto delle eventuali discipline di settore applicabili. Infine, si dispone che siano allegati al contratto il programma degli investimenti, il piano economico-finanziario e, per i servizi resi su richiesta individuale dell'utente, il programma di esercizio (comma 5).

La disposizione in commento è da porre in relazione all'articolo 8, comma 2, lettera v) della legge di delega, il quale dispone che il Governo definisca gli strumenti finalizzati

ad assicurare la trasparenza dei contratti di servizio e preveda l'introduzione di contratti di servizio tipo.

Già l'art. 113 Tuel (abrogato dall'articolo 36 del presente provvedimento) al comma 11 dispone che i rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti e degli impianti siano regolati da contratti di servizio, allegati ai capitolati di gara.

Per quanto concerne i contenuti obbligatori dei contratti di servizio, il citato comma 11 si limita ad asserire che gli stessi devono prevedere "i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti".

In linea generale, il comma 1 prevede che, a livello contrattuale, 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 che, nei casi ove si faccia ricorso a procedure a evidenza pubblica, è redatto sulla base dello schema allegato alla documentazione di gara. Nel box sottostante si approfondisce quanto già previsto dalla normativa vigente in materia di contratti di servizio, con riferimento specifico al sistema di gestione dei rifiuti.

Il comma 2 prevede che, nel rispetto dei principi di cui al provvedimento in esame, il contratto di servizio contenga previsioni dirette ad assicurare, per tutta la durata dell'affidamento, **l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico da parte dei soggetti affidatari, nonché l'equilibrio economico-finanziario** della gestione secondo criteri di efficienza, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate.

I contenuti obbligatori dei contratti di servizio trovano articolata e dettagliata disciplina nel comma 3 dell'articolo in esame. Essi sostanzialmente riprendono diversi dei punti di cui al richiamato articolo 203 del Codice dell'ambiente.

Fatte salve le discipline di settore, si prevede che il contratto di servizio rechi clausole aventi ad oggetto:

- a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;
- b) la durata del relativo rapporto contrattuale;
- c) gli obiettivi di efficacia ed efficienza nella prestazione dei servizi, nonché l'obbligo di raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione, così come previsto dai principi di cui al comma 2;

d) gli obblighi di servizio pubblico a carico dei soggetti affidatari o gestori del servizio, come previsto dal comma 2;

e) le condizioni economiche del rapporto, incluse le modalità di determinazione delle eventuali compensazioni economiche a copertura degli obblighi di servizio pubblico e di verifica dell'assenza di sovracompenzioni;

Nella relazione illustrativa del provvedimento, si afferma che lo schema di decreto assicura l'efficienza nella prestazione del servizio, oltre che mediante gli obblighi di servizio pubblico, anche attraverso l'indicazione di criteri di compensazione idonei ad evitare sovracompenzioni. A questo proposito, segnala che "nel testo del decreto si fa, inoltre, sempre riferimento a costi efficienti di riferimento (costi benchmark), dunque, non a semplici costi standard".

Su quest'ultimo punto si rimanda all'osservazione di cui alla scheda dell'articolo 7 del provvedimento, relativa alla necessità di coordinamento tra la nozione di costi di riferimento, che devono essere determinati dalle autorità di regolazione, e costi efficienti, anche alla luce di quanto riportato nella relazione illustrativa.

f) gli strumenti di monitoraggio sul corretto adempimento degli obblighi contrattuali, ivi compreso il mancato raggiungimento dei livelli di qualità;

g) gli obblighi di informazione e di rendicontazione nei confronti dell'ente affidante o preposto al controllo in relazione agli obiettivi di efficacia ed efficienza, ai risultati economici e gestionali e al raggiungimento dei livelli qualitativi e quantitativi;

h) la previsione delle penalità e delle cause di risoluzione del contratto in caso di grave e ripetuta violazione degli obblighi contrattuali o di altri inadempimenti che precludono la prosecuzione del rapporto;

i) l'obbligo di mettere a disposizione i dati e le informazioni prodromiche alle successive procedure di affidamento;

l) le modalità di risoluzione delle controversie con gli utenti;

m) idonee garanzie finanziarie e assicurative;

n) la disciplina del recesso e delle conseguenze derivanti da ogni ipotesi di cessazione anticipata dell'affidamento, nonché i criteri per la determinazione degli indennizzi (per i quali si rimanda alla scheda relativa all'articolo 23 del provvedimento);

o) l'obbligo del gestore di rendere disponibili all'ente affidante i dati acquisiti e generati nella fornitura dei servizi agli utenti, ai sensi dell'articolo 50-quater del Codice dell'amministrazione digitale (c.d. CAD)

L'articolo 50-quater del CAD (di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005), al fine di promuovere la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, per fini statistici e di ricerca e per lo svolgimento dei compiti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, nei contratti e nei capitolati con i quali le pubbliche amministrazioni affidano lo svolgimento di servizi in concessione prevede l'obbligo del concessionario di rendere disponibili all'amministrazione concedente, che a sua volta li rende disponibili alle altre pubbliche amministrazioni tutti i dati acquisiti e generati nella fornitura del servizio agli utenti e relativi anche all'utilizzo del servizio medesimo da parte degli utenti, come dati di tipo aperto, nel rispetto delle linee guida adottate da AgID, sentito il Garante per la protezione dei dati personali.

A questo proposito, si ricorda che la lettera u) della norma di delega menziona la regolazione negoziale del rapporto tramite contratti di servizio e il concreto andamento della gestione dei servizi pubblici locali dal punto di vista sia economico sia della qualità dei servizi e del rispetto degli obblighi di servizio pubblico tra i vari atti e dati concernenti la scelta del regime di gestione, dei quali deve essere rafforzata la trasparenza e la comprensibilità attraverso la banca dati nazionale dei contratti pubblici (di cui all'articolo 29, comma 2, del codice dei contratti pubblici), resa interoperabile con le banche dati nazionali già costituite, e la piattaforma unica della trasparenza, ivi compreso l'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale.

Fatte sempre salve le discipline di settore, il comma 4 prevede ulteriori contenuti per i contratti aventi ad oggetto i servizi resi su richiesta individuale dell'utente.

Si ricorda che per servizio a domanda individuale, deve intendersi l'attività svolta, non a titolo gratuito, dall'ente o dal soggetto affidatario del servizio su richiesta dell'utente che ne sostiene parte degli oneri mediante il pagamento di una tariffa o di un contributo. L'art. 6 del decreto-legge n.55 del 1983, convertito, con modificazioni, dalla legge n.131 del 1983, che si riferisce agli enti locali, stabilisce che questi ultimi "sono tenuti a definire, non oltre la data della deliberazione del bilancio, la misura percentuale dei costi complessivi di tutti i servizi pubblici a domanda individuale- e comunque per gli asili nido, per i bagni pubblici, per i mercati, per gli impianti sportivi, per il servizio trasporti funebri, per le colonie e i soggiorni, per i teatri e per i parcheggi comunali- che viene finanziata da tariffe o contribuzioni ed entrate specificamente destinate". Si pensi, a titolo di esempio, al servizio di trasporto scolastico per il quale si prevede una contribuzione degli utenti.

Segnatamente, in aggiunta agli elementi indicati dal comma 3, tali contratti di servizio devono altresì regolare:

- a) la struttura, i livelli e le modalità di aggiornamento delle tariffe e dei prezzi a carico dell'utenza;
- b) gli indicatori e i livelli ambientali, qualitativi e quantitativi delle prestazioni da erogare, definiti in termini di livelli specifici e di livelli generali, e i relativi obiettivi di miglioramento, inclusi quelli volti a garantire un migliore accesso al servizio da parte delle persone diversamente abili;
- c) le modalità per proporre reclamo nei confronti dei gestori, nonché i tempi con i quali devono essere comunicati i relativi esiti agli utenti;
- d) le modalità di ristoro dell'utenza, in caso di violazione dei livelli qualitativi del servizio e delle condizioni generali del contratto.

Il comma 4 sembra dare in parte attuazione al criterio di delega di cui alla lettera t), relativo alla razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di partecipazione degli utenti nella fase di definizione della qualità e quantità del servizio, degli obiettivi e dei costi del servizio pubblico locale e rafforzamento degli strumenti di tutela degli utenti, anche attraverso meccanismi non giurisdizionali.

Infine, il comma 5 prevede che ai contratti di servizio siano allegati i seguenti documenti:

- programma degli investimenti;
- piano economico-finanziario;
- programma di esercizio (solo per i contratti aventi ad oggetto servizi a domanda individuale).

Art. 25. Carta dei servizi e obblighi di trasparenza dei gestori

1. **Il gestore del servizio pubblico locale di rilevanza economica redige e aggiorna la carta dei servizi** di cui all'articolo 2, comma 461, lettera a), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, corredata altresì delle informazioni relative alla composizione della tariffa, e la pubblica sul proprio sito internet.

2. Il gestore dà adeguata pubblicità, anche a mezzo del proprio sito internet, nel rispetto delle regole sui segreti commerciali e le informazioni confidenziali delle imprese, del livello effettivo di qualità dei servizi offerti, del livello annuale degli investimenti effettuati e della loro programmazione fino al termine dell'affidamento, con modalità che assicurino la comprensibilità dei relativi atti e dati.

Art. 26. Tariffe

1. Fatte salve le competenze delle autorità di regolazione e le disposizioni contenute nelle norme di settore, gli enti affidanti 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, in armonia con gli obiettivi di carattere sociale, di tutela dell'ambiente e di uso efficiente delle risorse, tenendo conto della legislazione nazionale e del diritto dell'Unione europea in materia.

2. Per la determinazione della tariffa si osservano i seguenti criteri:

a) correlazione tra costi efficienti e ricavi finalizzata al raggiungimento dell'equilibrio economico e finanziario della gestione, previa definizione e quantificazione degli oneri di servizio pubblico e degli oneri di ammortamento tecnico-finanziario;

b) equilibrato rapporto tra finanziamenti raccolti e capitale investito;

c) valutazione dell'entità dei costi efficienti di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio;

d) adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerente con le prevalenti condizioni di mercato.

3. Fermo restando quanto stabilito dalle discipline di settore, gli enti affidanti possono prevedere tariffe agevolate per specifiche categorie di utenti in condizione di disagio economico o sociale o diversamente abili, provvedendo alla relativa compensazione in favore dei gestori.

4. Allo scopo di conseguire il graduale miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi, gli enti affidanti, nel rispetto delle discipline di settore, fissano le modalità di aggiornamento delle tariffe con metodo del «price cap», da intendersi come limite massimo per la variazione di prezzo, sulla base, in particolare, dei seguenti parametri:

a) tasso di inflazione programmata;

b) incremento per i nuovi investimenti effettuati;

- c) obiettivo di recupero di efficienza prefissato;
- d) obiettivi di qualità del servizio prefissati, definiti secondo parametri misurabili.

5. Gli enti affidanti possono prevedere che l'aggiornamento della tariffa sia effettuato con metodi diversi da quello di cui al comma 4 nelle ipotesi in cui, in relazione alle caratteristiche del servizio, tale scelta risulti, sulla base di adeguata motivazione, maggiormente funzionale al raggiungimento degli obiettivi di miglioramento della qualità e dell'efficienza del servizio.

Commento Servizio Studi Senato

L'articolo 26, in materia di tariffe, prevede, al comma 1, che- fatte salve le competenze delle autorità di regolazione e le speciali norme di settore- gli enti affidanti definiscano le tariffe dei servizi in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della gestione, nonché il perseguimento di recuperi di efficienza che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, in armonia con gli obiettivi di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse, e tenendo conto della legislazione nazionale ed europea in materia.

Il calcolo della tariffa, ai sensi del comma 2, è improntato a specifici criteri:

- a) correlazione tra costi efficienti e ricavi, in modo da assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione, previa definizione e quantificazione degli oneri di servizio pubblico e degli oneri di ammortamento tecnico-finanziario;
- b) equilibrato rapporto tra finanziamenti raccolti e capitale investito;
- c) valutazione dell'entità dei costi efficienti di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio;
- d) adeguatezza della remunerazione del capitale investito, in coerenza con le prevalenti condizioni di mercato.

Rispetto all'art. 117, comma 1, del Tuel- oggetto di abrogazione da parte dell'art. 36, comma 1, lettera b) e il cui contenuto in gran parte confluisce nel comma in esame- si dispone che il principio dell'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della gestione- che deve indirizzare gli enti affidanti nella determinazione delle tariffe dei servizi- non sia disgiunto dal perseguimento di regimi produttivi che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, in armonia con gli obiettivi di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse, e tenendo conto della legislazione nazionale e comunitaria in materia.

Inoltre, sono riprodotti i criteri di calcolo della tariffa di cui alle lettere b), c) e d) del richiamato art. 117, comma 1, del Tuel. Quanto alla lettera a), riguardante la corrispondenza tra ricavi e costi, si rileva l'introduzione del concetto di costo efficiente come elemento che, assieme al ricavo, concorre alla definizione dell'equilibrio-finanziario della gestione.

Nella sostanza le norme in commento riproducono le analoghe disposizioni già recate dallo schema di decreto legislativo recante disposizioni sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, adottato nella XVII legislatura in attuazione della delega conferita al Governo dagli articoli 16 e 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124. Nel precedente schema (art. 25) si faceva riferimento al concetto di "costo standard" come elemento che, assieme al ricavo, concorre alla definizione dell'equilibrio-finanziario della gestione.

Si segnala, inoltre, che nel caso di servizi pubblici locali a rete, disciplinati all'art. 7 dello schema in esame, si dà facoltà alle Autorità di regolazione di poter individuare, con riferimento ai servizi pubblici locali a rete, i costi di riferimento dei servizi, che vengono a loro volta definiti dall'articolo 2 del provvedimento come "indicatori di costo, che stimano le risorse necessarie alla gestione del servizio secondo criteri di efficienza, o costi benchmark".

Si valuti l'opportunità di chiarire in via normativa il significato del concetto di "costo efficiente" ai fini dell'applicazione della disposizione in oggetto.

Gli enti affidanti possono prevedere- fermo restando quanto stabilito dalle discipline di settore- tariffe agevolate per specifiche categorie di utenti in condizione di disagio economico o sociale o diversamente abili, provvedendo alla relativa compensazione in favore dei gestori (comma 3).

Il comma 4 dispone che- allo scopo di conseguire il graduale miglioramento della qualità e della efficienza dei servizi- le modalità di aggiornamento delle tariffe devono essere fissate dagli enti affidanti con il metodo denominato "price-cap", da intendersi come limite massimo per la variazione di prezzo, principalmente sulla base dei seguenti parametri:

- a) tasso di inflazione programmata;
- b) incremento per i nuovi investimenti effettuati;
- c) obiettivo di recupero di efficienza prefissato;
- d) obiettivi di qualità del servizio prefissati, definiti secondo parametri misurabili.

Il price cap è un metodo di regolamentazione del tasso di crescita del prezzo riferito all'erogazione di un dato servizio pubblico, ampiamente diffuso nel settore dei servizi di pubblica utilità. Esso prevede che l'autorità di regolazione indichi un "limite massimo della variazione del prezzo" del servizio pubblico "vincolata per un dato periodo pluriennale" (art. 2, comma 18, della legge n. 481 del 1995, recante "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità"). Nel rispetto di questo vincolo aggregato, l'impresa è libera di fissare i prezzi e le tariffe che desidera. La regolazione con detto metodo è volta a evitare che le imprese abbiano diritto a tassi di rendimento prestabiliti a prescindere da aumenti di efficienza e dalla minimizzazione dei costi di produzione.

In materia di aggiornamento delle tariffe, il citato art. 117 del Tuel (di cui l'articolo 36, co. 1, lett. b) dispone l'abrogazione) si limitava a prevedere, al comma 2, che le tariffe fossero determinate e adeguate ogni anno dai soggetti proprietari, attraverso contratti di programma di durata poliennale, nel rispetto del disciplinare e dello statuto conseguenti ai modelli organizzativi prescelti.

Il comma 5 dispone, peraltro, che gli enti affidanti possono prevedere che l'aggiornamento della tariffa venga effettuato con metodi alternativi alla metodologia del price-cap, nelle ipotesi in cui, in relazione alle caratteristiche del servizio, tale scelta risulti, sulla base di adeguata motivazione, maggiormente funzionale al raggiungimento degli obiettivi di miglioramento della qualità e dell'efficienza del servizio.

Art. 27. Vicende del rapporto

1. Le modifiche durante il periodo di efficacia, la cessazione anticipata e la risoluzione 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.

2. In caso di ricorso all'affidamento in house gli aggiornamenti e le modifiche del contratto di servizio devono essere asseverati secondo le modalità di cui all'articolo 17, comma 4. (n.b. asseverate da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari o da una società di revisioni o da revisori legali con le stesse modalità previste per l'asseverazione del piano economico-finanziario dei servizi pubblici locali a rete di cui all'articolo 17, comma 4)

3. E' in ogni caso fatto salvo il potere dell'ente affidante di risolvere anticipatamente il rapporto in caso di grave inadempimento agli obblighi di servizio pubblico e alle obbligazioni previste dal contratto di servizio.

Art. 28. Vigilanza e controlli sulla gestione

1. Fatte salve le competenze delle autorità di regolazione e le discipline di settore, gli enti locali e gli altri enti competenti esercitano la vigilanza sulla gestione.

2. La vigilanza sulla gestione è effettuata sulla base di un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati.

3. Ai fini del presente articolo, il gestore ha l'obbligo di fornire all'ente affidante i dati e le informazioni concernenti l'assolvimento degli obblighi contenuti nel contratto di servizio. L'inadempimento agli obblighi informativi posti in capo al gestore costituisce oggetto di specifiche penalità contrattuali.

4. L'ente affidante, nel rispetto della disciplina sui segreti commerciali e sulle informazioni confidenziali delle imprese, può rendere pubblici i dati e le informazioni di cui al comma 3.

Art. 29. Rimedi non giurisdizionali

1. Fatto salvo quanto previsto dalle discipline di settore l'utente può promuovere la risoluzione extragiudiziale delle controversie presso gli organismi e in base alle procedure di cui alla Parte V, titolo II-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

Art. 30. Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali

1. I comuni o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché le città metropolitane, le province e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, effettuano la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori. Tale ricognizione rileva, per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal

punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9. La ricognizione rileva altresì la misura del ricorso agli affidamenti di cui all'articolo 17, comma 3, secondo periodo, e all'affidamento a società in house, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.[5]

2. La ricognizione di cui al comma 1 è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016. Nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016.

3. In sede di prima applicazione, la ricognizione di cui al primo periodo è effettuata entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

Note: [5]Comma così modificato dall'art. 18, comma 11, lett. a), D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 aprile 2023, n. 41.

Commento Servizio Studi Senato

L'articolo 30 reca norme relative alla ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati, i cui risultati confluiscono in una apposita Relazione, aggiornata annualmente.

In particolare, il comma 1 stabilisce l'obbligo per i comuni, o le loro eventuali forme associative, e per le città metropolitane, con il supporto e coordinamento delle province, di effettuare una ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori.

La ricognizione è volta a rilevare, per ogni servizio affidato, in modo analitico, l'andamento del servizio dal punto di vista economico, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi del contratto di servizio, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9.

La ricognizione rileva altresì l'entità del ricorso all'affidamento a società in house, gli oneri e l'impatto economico-finanziario che ne derivano per gli enti affidanti, nonché le proposte gestionali pervenute all'ente locale da parte degli operatori economici interessati durante il periodo temporale di riferimento.

Il comma 2 dispone che la ricognizione è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016 il quale dispone una revisione periodica delle partecipazioni pubbliche.

L'articolo 20 del d. lgs. n 175 del 2016 prevede che, annualmente, entro il 31 dicembre, le amministrazioni pubbliche (tra cui gli enti territoriali) effettuino, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti³⁴ di cui al comma 2 dello stesso art. 20, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Le stesse amministrazioni devono inoltre approvare una relazione sull'attuazione delle misure previste nel piano di razionalizzazione adottato l'anno precedente. **La ricognizione e la relazione devono essere comunicate alla struttura di monitoraggio presso il Dipartimento del Tesoro del MEF e alla Corte dei conti.** La mancata adozione di tali adempimenti comporta una sanzione amministrativa da cinquemila a cinquecentomila euro, oltre al danno erariale provocato.

In sede di prima applicazione, la ricognizione di cui al primo periodo è effettuata entro dieci mesi dalla data di entrata in vigore del decreto in esame.

Art. 31. Trasparenza nei servizi pubblici locali

1. Al fine di rafforzare la trasparenza e la comprensibilità degli atti e dei dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, **gli enti locali redigono la deliberazione di cui all'articolo 10, comma 5, la relazione di cui all'articolo 14, comma 3, la deliberazione di cui all'articolo 17, comma 2 e la relazione di cui all'articolo 30, comma 2, tenendo conto degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9.**

2. **Gli atti di cui al comma 1, i provvedimenti di affidamento di cui all'articolo 17, comma 3, secondo periodo, e il contratto di servizio sono pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi contestualmente all'Anac,** che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio portale telematico, in un'apposita sezione denominata «Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica- Trasparenza SPL», dando evidenza della data di pubblicazione.[6]

3. **I medesimi atti sono resi accessibili anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza gestita da Anac, che costituisce punto di accesso unico per gli atti e i dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica attraverso il collegamento al luogo di prima pubblicazione di cui al comma 2.**

4. Sulla piattaforma unica della trasparenza gestita dall'ANAC sono anche resi accessibili, secondo le modalità di cui al comma 3:

a) gli ulteriori dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica contenuti nella banca dati nazionale sui contratti pubblici;

b) le rilevazioni periodiche in materia di trasporto pubblico locale pubblicate dall'Osservatorio di cui all'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

c) gli atti e gli indicatori cui agli articoli 7, 8 e 9, nonché, ove disponibili, le informazioni sugli effettivi livelli di qualità conseguiti dai gestori pubblicati dalle autorità di settore sui propri siti istituzionali.

5. Gli atti e i dati di cui al presente articolo sono resi disponibili dall'ente che li produce in conformità a quanto previsto dall'articolo 50 del decreto legislativo n. 82 del 2005.

6. Gli enti locali, le amministrazioni statali, le Regioni e le Autorità di regolazione hanno accesso alla piattaforma dell'ANAC, ai sensi dell'articolo 50 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, anche al fine di esercitare i poteri di verifica e monitoraggio rispettivamente attribuiti dalla normativa vigente.

Note: [6]Comma così modificato dall'art. 18, comma 11, lett. b), D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 aprile 2023, n. 41.

Titolo VI

Disposizioni Finali

Art. 32. Disposizioni di coordinamento in materia di trasporto pubblico locale

1. Fermo restando quanto previsto dal titolo I e dal diritto dell'Unione europea, al settore del trasporto pubblico locale trovano diretta applicazione le disposizioni di cui al titolo III, fatto salvo quanto previsto dai commi 2 e 3, nonché gli articoli 29, 30 e 31.

2. Ai fini della scelta delle modalità di gestione e affidamento del servizio, si tiene anche conto di quelle indicate dalla normativa europea di settore, nei casi e nei limiti dalla stessa previsti, ferma restando l'applicabilità dell'articolo 14, commi 2 e 3 e dell'articolo 17.

3. Ai fini della tutela occupazionale dei lavoratori di cui all'articolo 20 nonché dell'applicazione delle disposizioni di cui al titolo II e al titolo IV e V, si tiene conto anche della vigente disciplina di settore.

4. Ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di cui all'articolo 7, paragrafo 1 regolamento (CE) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, n. 1370, gli enti locali possono integrare la relazione di cui all'articolo 30 del presente decreto con i contenuti previsti dal predetto articolo 7, paragrafo 1 del regolamento (CE) n. 1370 del 2007.

Art. 33. Disposizioni di coordinamento in materia di servizio idrico e di gestione dei rifiuti urbani

1. Ai fini della piena attuazione degli impegni contenuti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, l'articolo 6, comma 2, non si applica alle partecipazioni degli enti di Governo dell'ambito del servizio idrico integrato di cui all'articolo 147, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e dell'ambito dei servizi di gestione dei rifiuti urbani di cui all'articolo 3-bis, comma 1-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 e all'articolo 200, comma 1, del predetto decreto legislativo n. 152 del 2006, in relazione agli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto.

2. Al fine di consentire l'attuazione di Piani di ambito in via di definizione, l'articolo 6, comma 2, si applica alle partecipazioni degli enti di governo dell'ambito del servizio di gestione dei rifiuti urbani di cui all'articolo 3-bis, comma 1-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 e all'articolo 200, comma 1, del predetto decreto legislativo n. 152 del 2006, a decorrere dal 30 marzo 2023. Nei predetti casi, agli enti di governo di ambito si applicano in ogni caso le disposizioni dell'articolo 6, comma 3.

3. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 147, comma 2-ter, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, la gestione in economia o mediante aziende speciali, consentita nei casi di cui all'articolo 14, comma 1, lettera d), è altresì ammessa in relazione alle gestioni in forma autonoma del servizio idrico integrato di cui all'articolo 147, comma 2-bis, lettere a) e b), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, conformi alla normativa vigente.

Commento Servizio Studi Senato

L'articolo 33 – ai fini della piena attuazione degli impegni contenuti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e in relazione agli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto – consente agli enti di governo dell'ambito e alle autorità

di regolazione, in deroga a quanto previsto dall'art. 6 del presente decreto, di partecipare ai soggetti incaricati della gestione del servizio idrico.

L'articolo in esame, ai fini della piena attuazione degli impegni contenuti nel PNRR, prevede la non applicazione delle disposizioni recate dall'articolo 6, comma 2, del presente decreto, alle partecipazioni degli enti di governo dell'ambito, in relazione agli affidamenti del servizio idrico in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Nel richiamare gli enti di governo dell'ambito, la norma in esame precisa che si tratta degli enti di governo dell'ambito indicati nell'art. 147, comma 1, del D.Lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente).

Tale disposizione prevede – in estrema sintesi – che i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali (ATO) definiti dalle regioni e che gli enti locali ricadenti nel medesimo ATO partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale (EGATO) individuato dalla competente regione per ciascun ATO. All'EGATO è trasferito l'esercizio delle competenze in precedenza spettanti agli enti locali in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche.

Relativamente al disposto dell'art. 6, comma 2, dello schema di decreto in esame, si ricorda che tale comma vieta agli enti di governo dell'ambito e alle autorità di regolazione di partecipare (direttamente o indirettamente) a soggetti incaricati della gestione del servizio e precisa che non si considerano partecipate indirettamente le società formate o partecipate dagli enti locali ricompresi nell'ambito. Per un commento di tali disposizioni si rinvia alla scheda di lettura dell'articolo 6.

In relazione agli investimenti dal PNRR in materia di acque si ricordano in particolare gli investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico (M2-C4.4-I.4.1) a cui sono destinati 2 miliardi di euro, nonché la linea di investimento per la riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresi la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti (M2-C4.4-I.4.2) a cui sono destinati 900 milioni di euro. Degni di nota anche gli investimenti nella resilienza dell'agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche (M2-C4.4-I.4.3), a cui sono destinati 880 milioni di euro, e gli investimenti in fognatura e depurazione (M2-C4.4-I.4.4), a cui sono destinati 600 milioni di euro. Informazioni sull'attuazione di tali investimenti sono contenute nel paragrafo "Acqua e territorio" della scheda "PNRR - Ambiente"

Art. 34. Disposizioni di coordinamento in materia di farmacie

1. Il rinvio operato dal primo comma, secondo periodo, dell'articolo 9 della legge 2 aprile 1968, n. 475, alle modalità di gestione di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, è da intendersi riferito alle corrispondenti norme del Capo II del Titolo III del presente decreto.
2. In caso di affidamento della gestione a società in house ovvero a capitale misto, di cui, rispettivamente, agli articoli 16 e 17 del decreto legislativo n. 175 del 2016, trovano in ogni caso applicazione le previsioni di cui all'articolo 3, commi da 30 a 32, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Commento Servizio Studi Senato

L'articolo 34 reca disposizioni di coordinamento in materia di farmacie comunali, relativamente a profili concernenti le modalità di gestione e i riflessi delle stesse sulle risorse dei comuni.

Più in dettaglio, al comma 1, l'articolo in commento chiarisce che il rinvio operato dall'articolo 9, comma primo, secondo periodo, della legge 2 aprile 1968, n. 475 alle modalità di gestione di cui alla legge 8 giugno 1990, n. 142, è da intendersi riferito alle "corrispondenti norme" del Titolo III del provvedimento in esame.

Si ricorda che il richiamato articolo 9, primo comma, secondo periodo, della legge 475/1968 prevede che le farmacie di cui sono titolari i comuni possano essere gestite, ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142/42, nelle seguenti forme:

a) in economia; b) a mezzo di azienda speciale; c) a mezzo di consorzi tra comuni per la gestione delle farmacie di cui sono unici titolari; d) a mezzo di società di capitali costituite tra il comune e i farmacisti che, al momento della costituzione della società, prestino servizio presso farmacie di cui il comune abbia la titolarità.

Si ricorda che il titolo III del provvedimento in esame è composto da due capi: Capo I, Istituzione del servizio pubblico locale (artt. 10-13), e Capo II, Forme di gestione del servizio pubblico locale (artt. 14-20).

Sembra che con l'espressione "corrispondenti norme" il comma in esame intenda riferirsi agli articoli contenuti nel Capo II dello schema.

Il comma 2 prevede, per il caso di affidamento della gestione a società in house ovvero a capitale misto, l'applicazione tassativa ("in ogni caso") delle previsioni di cui all'articolo 3, commi da 30 a 32, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), in tema di trasferimento di risorse e rideterminazione delle dotazioni organiche.

Il comma 30 richiamato stabilisce che le amministrazioni che costituiscono società o enti, comunque denominati, o assumono partecipazioni in società, consorzi o altri organismi, anche a seguito di processi di riorganizzazione, trasformazione o decentramento, adottano, sentite le organizzazioni sindacali per gli effetti derivanti sul personale, provvedimenti di trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali in misura adeguata alle funzioni esercitate mediante i soggetti di cui allo stesso comma e provvedono alla corrispondente rideterminazione della propria dotazione organica.

Il successivo comma 31 prevede che, fino al perfezionamento dei provvedimenti di rideterminazione, le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari al numero dei posti coperti al 31 dicembre dell'anno precedente all'istituzione o all'assunzione di partecipazioni di cui al comma 30, tenuto anche conto dei posti per i quali alla stessa data risultino in corso di espletamento procedure di reclutamento, di mobilità o di riqualificazione del personale, diminuito delle unità di personale effettivamente trasferito.

Il comma 32, infine, dispone che i collegi dei revisori e gli organi di controllo interno delle amministrazioni e dei soggetti interessati dai processi di cui ai commi 30 e 31 asseverino il trasferimento delle risorse umane e finanziarie e trasmettano una relazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, segnalando eventuali inadempimenti anche alle sezioni competenti della Corte dei conti.

Si ricorda che le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata (art. 16, co. 1, D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica").

Si ricorda inoltre che nelle società a partecipazione mista pubblico-privata la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al trenta per cento e la selezione del medesimo si svolge con procedure di evidenza pubblica e ha a oggetto, al contempo, la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista (art. 17, co. 1, D.Lgs. 175/2016).

Art. 35. Disposizioni di coordinamento in materia di servizi di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale

1. Le disposizioni del presente decreto non si applicano ai servizi di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale, i quali restano disciplinati dalle rispettive disposizioni di settore attuative del diritto dell'Unione europea.

Art. 36. Disposizioni di coordinamento in materia di impianti di trasporti a fune

1. Le disposizioni del presente decreto non si applicano agli impianti di trasporti a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane.

Art. 37. Abrogazioni e ulteriori disposizioni di coordinamento

1. Sono abrogati:

a) l'articolo 1, comma 1, numeri 8), 10), 11) e 17), del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578;

b) gli articoli 112, 113 e 117, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

c) l'articolo 35, commi 6, 7, 9, 10 e 11, della legge 28 dicembre 2001, n. 448;

d) l'articolo 2, commi 28 e 38, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

e) l'articolo 2, comma 29-bis, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4;

f) l'articolo 3-bis, comma 1-bis, quarto, quinto e sesto periodo, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;

g) gli articoli 8, 25, commi 6 e 7, e 26-bis del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27;

h) l'articolo 34, commi 20, 21, e 25, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

2. All'articolo 3-bis, comma 1-bis, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, il terzo periodo è sostituito dal seguente:

«Le deliberazioni degli enti di governo di cui al comma 1 sono validamente assunte nei competenti organi degli stessi senza necessità di ulteriori deliberazioni, preventive o successive da parte degli organi degli enti locali.».

Art. 38. Clausola di invarianza finanziaria

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
2. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dal presente decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Art. 39. Entrata in vigore

1. Il presente decreto entra in vigore il 31 dicembre 2022.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Bollettino n. 4/29 gennaio 2024

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS1936 - ROMA CAPITALE - AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE NON PERIFERICO PER LE ANNUALITÀ DAL 2024 AL 2027

Roma, 9 novembre 2023

Roma Capitale

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'adunanza del 31 ottobre 2023, ha deliberato di esprimere un parere, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in relazione alla Decisione della Giunta Capitolina n. 67 del 9 agosto 2023 e alla Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 159 del 19 ottobre 2023, entrambe aventi a oggetto *"Approvazione della Relazione ai sensi dell'art. 14 comma 3 del D.Lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022 e scelta dell'affidamento in house quale modalità di gestione del servizio di trasporto pubblico locale (non periferico) sul territorio di Roma Capitale, per le annualità dal 2024 al 2027"*. La prima è stata trasmessa all'Autorità, dietro richiesta di quest'ultima, in data 25 settembre 2023, mentre la seconda è stata pubblicata sul sito *web* istituzionale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'apposita sezione *"Trasparenza SPL"*, in data 30 ottobre 2023.

Con la Decisione n. 67/2023, la Giunta ha sottoposto all'Assemblea Capitolina la proposta di: (i) approvare la relazione *ex* articolo 14, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022, recante *"Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica"*, nella quale si individua l'affidamento *in house* come forma di gestione del servizio di trasporto pubblico locale non periferico sul territorio di Roma Capitale per il periodo 2024-2027 (anche *"Relazione"*); (ii) dare mandato al Dipartimento Mobilità Sostenibile e Trasporti di provvedere a tutte le attività conseguenti, tra cui l'aggiornamento dell'avviso di preinformazione e la predisposizione del Piano Economico Finanziario Simulato e della deliberazione di affidamento del servizio ad ATAC S.p.A., ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. n. 201/2022. La proposta è stata approvata dall'Assemblea Capitolina con la citata Deliberazione n. 159/2023.

Nella Relazione allegata l'ente dà conto delle ragioni della forma di affidamento scelta, in vista dell'adozione della successiva delibera di affidamento *in house* e del Piano Economico Finanziario (di seguito, *"PEF"*). L'oggetto del nuovo affidamento *in house* ad ATAC S.p.A. riguarda in particolare la gestione dei servizi di: (i) metropolitana A, B/B1 e C (in via di estensione); (ii) superficie tramite autobus, tram e filobus; (iii) eventuali servizi a chiamata effettuati a supporto del servizio di linea, rientranti nell'ambito del trasporto pubblico locale.

L'Autorità ritiene che le valutazioni svolte da Roma Capitale a supporto della decisione di affidare nuovamente ad ATAC S.p.A. i servizi in esame non siano, allo stato, sufficienti né idonee ad assolvere agli oneri istruttori e motivazionali richiesti dalla normativa di cui al d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dall'articolo 14.

Tale disposizione, ai commi 2 e 3 (richiamati dall'articolo 32 del medesimo d.lgs. n. 201/2022, con specifico riferimento alla materia del trasporto pubblico locale), stabilisce invero che, prima della procedura di affidamento, l'ente deve dare conto, in un'apposita relazione, degli esiti della valutazione sulla scelta della modalità di gestione, basata su una serie di parametri rilevanti, quali: le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali; la situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti; i risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili; i risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati; i dati e le informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30. Nella relazione devono essere, altresì, evidenziate le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovra compensazioni.

Come di seguito illustrato, nella Decisione della Giunta Capitolina n. 67/2023 e nella Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 159/2023, che approva la Relazione ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022, la valutazione di molti dei parametri sopra elencati è assente o non è comunque corroborata da evidenze documentali idonee a supportarne la fondatezza.

(i) *Sulle sinergie e la flessibilità del rapporto in house*

Per supportare la scelta dell'affidamento nella forma *in house*, l'ente sostiene, innanzitutto, che la gestione diretta del servizio tramite società *in house* consente di instaurare rapporti sinergici tra il socio, al quale è affidata l'individuazione delle linee di indirizzo e di obiettivi anche non economici (quali il miglioramento della qualità ambientale, della salute pubblica, della sicurezza e dello sviluppo economico della città) e il soggetto chiamato a tradurli operativamente. La flessibilità del contratto di servizio permetterebbe, inoltre, di introdurre miglioramenti, anche di carattere qualitativo e ambientale, e di intervenire in maniera diretta e tempestiva nella gestione del servizio tenendo conto delle contingenze trasportistiche, come ad esempio quelle emerse in conseguenza della emergenza sanitaria da Covid-19.

L'Autorità ritiene che tale argomentazione sia fallace e inidonea a giustificare la forma di affidamento scelta dall'ente, in quanto, in primo luogo, omette di considerare che l'invocata sinergia tra ente affidante e gestore del servizio rappresenta una conseguenza propria e tipica di ogni affidamento *in house* e, se il parametro per valutarne la legittimità fosse questo, l'utilizzazione di tale forma di affidamento sarebbe la regola generale¹. In secondo luogo, anche ammettendo che le negoziazioni per modulare diversamente gli elementi contrattuali in caso di mutate esigenze del

¹ In questi termini si è espressa anche la giurisprudenza amministrativa, rilevando come sia *"tautologica e irrilevante l'affermazione per cui la configurazione in house consente all'ente affidante un più pervasivo controllo sul servizio"* (TAR Lombardia, Milano, n. 2536/2022).

servizio possano risultare agevolate dalla natura *in house* del gestore, non può di certo affermarsi che i costi di transazione siano, in virtù della stessa, inesistenti o annullati.

L'ente dovrebbe, piuttosto, dimostrare che la scelta dell'affidamento *in house* si giustifica tenendo conto di tutti i parametri tecnici, economico-finanziari e qualitativi individuati dall'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022 nella fase di scelta della modalità di affidamento del servizio pubblico locale, oltre che di quelli che sono successivamente richiesti in sede di adozione della delibera di affidamento *in house* (cfr. articolo 17)².

Risulta, dunque, del tutto superata, alla luce della normativa frattanto intervenuta - la quale prevede obblighi ulteriori e più stringenti rispetto al passato - la giurisprudenza richiamata da Roma Capitale nella quale si riteneva che il trasporto pubblico locale rappresentasse un settore non soggetto per intero al regime della concorrenza e nel quale l'affidamento *in house* ha carattere strutturale³.

(ii) Sui supposti incrementi quantitativi e qualitativi dell'offerta

Nel motivare la scelta dell'*in house*, Roma Capitale fa, inoltre, riferimento agli incrementi quantitativi e qualitativi attesi dall'offerta del servizio da parte di ATAC S.p.A., sottolineando come la società sia destinataria di ingenti risorse finanziarie, derivanti principalmente dai fondi del PNRR (come soggetto attuatore di secondo livello) e del Giubileo 2025, che consentiranno un importante rinnovo della flotta esistente. Il processo di rinnovamento del parco mezzi è iniziato, sottolinea l'ente, grazie a una "*straordinaria opera di investimenti in vetture garantita da Roma Capitale nel quadriennio 2018/2021*", unitamente a forme di investimenti autofinanziati dall'azienda. È prevista, inoltre, una crescita dei passeggeri e quindi dei ricavi pari al 12% rispetto al 2019, grazie al miglioramento della qualità del servizio in termini di produzione, regolarità e affidabilità, rinnovo della flotta.

Anche tali argomentazioni non risultano in alcun modo convincenti, posto che l'ente non ha fornito alcun dato dal quale potersi ricavare che il rinnovo del parco mezzi porterà a un miglioramento della qualità del servizio tale da incrementare l'efficienza gestionale dell'operatore. I dati ricavabili dalle precedenti gestioni, di seguito sinteticamente illustrati, tendono piuttosto a dimostrare l'incapacità del gestore di migliorare il servizio nei termini prospettati.

Nello specifico, i dati sulla qualità erogata, illustrati nella "*Relazione Annuale 2021/2022 sullo stato dei servizi pubblici locali a Roma e l'attività svolta*" dell'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale (di seguito "ACoS"), sono particolarmente rappresentativi di un servizio poco soddisfacente, soprattutto con riferimento al trasporto pubblico locale di

² La stessa sentenza della Corte Costituzionale n. 100/2020, citata dall'ente a supporto dell'esigenza di salvaguardare valori ambientali e sociali nella gestione del trasporto pubblico locale, ha chiarito che la disposizione allora vigente, contenuta nell'articolo 34, comma 20, del d.l. n. 179/2012 (convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012) richiedeva l'indicazione delle ragioni dell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, il rispetto della parità degli operatori e l'adeguata informazione alla collettività di riferimento e che ciò non poteva che essere letto come necessità di rendere palesi (anche) i motivi che hanno indotto l'amministrazione a ricorrere all'*in house* invece di rivolgersi al mercato.

³ Cfr. sentenza del TAR Lazio n. 1280/2020.

superficie, con un indicatore di regolarità del servizio medio del 53,4%⁴, contro un obiettivo *standard* dell'80%⁵.

Risulta che la società dal 2016 al 2019 ha pagato ogni anno penali per il mancato raggiungimento degli obiettivi contrattuali in un *range* del 1,36%-0,79% dell'intero corrispettivo da Contratto di Servizio⁶, ovvero tra i 6,1 e i 3,8 milioni di euro l'anno. Negli anni 2020 e 2021, le penali comminate sono state soltanto pari allo 0,3%, ma ciò è da ricondursi alla sospensione nell'applicazione delle penali relative agli indicatori di regolarità e di controllo dell'evasione tariffaria, disposta dalla legge n. 27/2020 durante l'emergenza Covid-19. Non a caso, secondo le informazioni fornite dalla stessa Roma Capitale, nel 2022 l'importo delle penali si è già nuovamente attestato allo 0,8%, nonostante nel primo trimestre valessero ancora le disposizioni eccezionali relative al periodo Covid-19 (come noto, lo stato di emergenza si è concluso il 31 marzo 2022).

Per quanto riguarda la soppressione delle corse, dalla Relazione di AcoS si contano circa 43 mila corse perse sulla metro (52 mila nel 2020, 34 mila nel 2019) e 976 mila sulla rete di superficie (1,1 milioni nel 2020 e 1,6 milioni nel 2019). Tra le principali cause, vi sono guasti ai treni e mancanza di materiale rotabile, indice della scarsità delle attività di manutenzione. Nei servizi di superficie, inoltre, per la maggior parte delle corse soppresse non è stata rilevata alcuna causa.

Deve, inoltre, osservarsi che la leggera crescita di produzione del servizio di superficie e metropolitana registrata dal 2016 (134,1 mil. vetture-km) al 2021 (143,1 mil. di vetture-km) è avvenuta, tra le altre, grazie a una ingente iniezione di nuove vetture tra il 2019 e il 2021, di cui 667 su 811 finanziate da Roma Capitale, come emerge dalle informazioni fornite dall'ente⁷.

In effetti, per il periodo 2018-2022, dalle informazioni trasmesse dall'ente (fonte bilanci ATAC) risultano a consuntivo 28 milioni di euro di investimenti in nuovi autobus finanziati da Roma Capitale, a fronte di 7 milioni di euro in autofinanziamento acquistati da ATAC S.p.A.⁸. Per il periodo dal 2023 al 2026, risulta da Piano Concordatario l'acquisto di altri 1057 nuovi mezzi, tra cui 411 vetture elettriche finanziate con fondi del PNRR. Tali nuovi investimenti, in realtà, ben potrebbero essere dirottati su eventuali operatori diversi dall'attuale gestore, considerato che il soggetto attuatore dei fondi PNRR è proprio Roma Capitale, laddove invece altri 432 mezzi nuovi

⁴ Media su dati semestrali dal primo semestre del 2017 al primo semestre del 2020.

⁵ Si osserva quindi che, con un obiettivo *standard* pari all'80%, già si assume che il numero di corse effettuate sia inferiore di un quinto rispetto al numero di corse previste nel programma di esercizio.

⁶ Dalle informazioni fornite da Roma Capitale, il calcolo della penale da applicare viene determinato dal confronto tra la qualità richiesta (obiettivo) e la qualità erogata (misurata come media semestrale dei valori mensili) e il cui valore complessivo (per entrambi i semestri) non può superare il 3% dei corrispettivi consuntivati per l'anno.

⁷ Tra le ulteriori cause si registrano: il sub-affidamento di ventitré linee periferiche e trentacinque collegamenti scolastici a operatori privati, per cui sottraendo le corse svolte da questi ultimi, il dato totale è di 137,7 vetture-km nel 2021, di poco superiore al livello del 2016; l'incremento dei trasferimenti regionali, che hanno materialmente finanziato le corse aggiuntive sulle linee della rete portante in tempo di emergenza Covid-19.

⁸ Dalla nota di risposta di Roma Capitale del 25 settembre 2023 (pag. 6), si apprende che i preventivi da Piano Concordatario erano ben diversi: 89 mln/euro autofinanziati da ATAC S.p.A. e 118 milioni di euro finanziati da Roma Capitale, per un totale di 207 mln/euro. Tuttavia, successivamente all'approvazione del Piano Concordatario, Roma Capitale ha assunto l'indirizzo di procedere direttamente all'acquisizione di gran parte dei mezzi (per un totale di 667 degli 811 acquistati fino al 2022) e di conferirli ad ATAC S.p.A. in usufrutto oneroso.

provengono da fondi per il Giubileo 2025, assegnati direttamente ad ATAC quale soggetto attuatore (con un 10% della spesa in autofinanziamento)⁹.

Con riferimento alla qualità del servizio percepita, i dati illustrati nella Relazione di ACoS 2021/2022, rivelano una marcata insoddisfazione degli utenti in riferimento al trasporto pubblico locale di superficie (nel 2021, il 60% ha dichiarato di essere “Per niente soddisfatto” o “Poco soddisfatto” e nessuno si dichiara “Molto soddisfatto”). Tali informazioni non sono del resto smentite da quanto illustrato nella Relazione fornita da Roma Capitale, laddove evidenzia che il voto medio attribuito alla mobilità pubblica e privata (trasporto pubblico di linea, taxi e strisce blu) risulta avere valori nettamente inferiori alla sufficienza negli anni antecedenti al 2020, raggiungendo la sufficienza soltanto alla fine del periodo Covid-19 (dati ad aprile 2022), a fronte, evidentemente, della drastica riduzione nell’uso dei mezzi pubblici dovuta all’emergenza sanitaria.

Quanto all’anno corrente, i dati sulla qualità, recentemente pubblicati nel I° Volume della Relazione Annuale 2022/2023 di ACoS “*L’attività dell’Agenzia e l’indagine sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali di Roma Capitale*”, di ottobre 2023, mostrano come nel 2023 il settore del trasporto pubblico locale di Roma abbia registrato valutazioni tendenzialmente negative e peggiorative rispetto al passato. Il dato medio della valutazione dei servizi di trasporto pubblico, con particolare riferimento ad autobus e tram, è pari a 5,6. I fattori che maggiormente incidono sulla valutazione degli utenti sono le attese, il numero inadeguato di mezzi in circolazione, l’incertezza sul regolare servizio, il sovraffollamento in determinati orari c.d. di punta¹⁰. Un andamento leggermente migliore, ma sempre insufficiente, si registra in merito al servizio di metropolitana, mediamente valutata con punteggio del 5,9.

Si fa presente, infine, che dall’edizione più recente del “*Report on the quality of life in European cities, 2020*” della Commissione europea emerge un quadro drammatico, nel quale Roma è la penultima tra tutte le città dei Paesi Europei e le maggiori città della Turchia¹¹ per grado di soddisfazione relativo al trasporto pubblico locale, con solo il 26% di intervistati che si è dichiarato soddisfatto del servizio; a ciò si lega un utilizzo più intenso della media europea dell’autovettura, principale mezzo di spostamento per circa il 50% dei romani intervistati, anche in virtù del fatto che Roma è ultima nel *ranking* delle città europee per utilizzo della bicicletta in una giornata tipo (solo il 5% degli intervistati la usa)¹².

Nella citata Relazione annuale 2021/2022, per finalità di confronto con ATAC S.p.A., l’ACoS ha pubblicato alcuni dati di offerta e aziendali di un campione di aziende municipalizzate delle città europee, aggiornati al 2022: ATM (Milano), AMN (Napoli), GTT (Torino), CRTM (Madrid), BVG (Berlino), TFL (Londra) e RATP (Parigi). Ferme restando le differenze strutturali che ovviamente caratterizzano ogni singola realtà, dal confronto si ottengono alcuni indicatori e *ranking* significativi.

⁹ Cfr. Documento del Commissario Straordinario per il Giubileo 2025 “*Giubileo 2025. Allegato 1 DPCM. Programma dettagliato degli interventi. Elenco e Schede descrittive*”, disponibile alla pagina <https://www.osservatoriopnrriugibileoroma.it/wp-content/uploads/2023/06/alegato-1.pdf>.

¹⁰ In generale, più ci si allontana dal centro storico, più la valutazione tende a scendere (eccezione fatta per il Municipio VII).

¹¹ Il campione comprende ottantatré città con popolazione al di sotto dei duecentocinquanta mila abitanti fino a oltre cinque milioni di abitanti appartenenti a Paesi dell’area EU, EFTA, il Regno Unito, i Balcani Occidentali e la Turchia.¹² Circa il 40% dei romani intervistati utilizza i mezzi pubblici in una giornata tipo. A Parigi e Londra circa il 60% ha dichiarato di usare il trasporto pubblico nella giornata tipo; il 55% circa a Madrid; il 50% circa a Berlino.

Ad esempio, viene illustrato un *ranking* dell'offerta pro-capite di trasporto pubblico locale (bus e metro) da parte di ciascuna delle aziende municipalizzate del campione. Nel territorio dell'area urbana, ATAC è penultima con circa 50 vett*km pro-capite, seguita solo da AMN (Napoli), mentre ATM (Milano) è prima tra le città italiane, con circa 120 vett*km pro-capite, e RATP (Parigi) sventa a livello europeo con oltre 200 vett*km pro-capite. Si attesta a un livello molto basso a Roma anche la ripartizione dell'offerta su metropolitana (38%), superiore soltanto a Napoli e Torino, mentre a Milano raggiunge il 65%, valore superiore a quelli di Berlino e Parigi.

(iii) Sulle ragioni economico-finanziarie dell'affidamento in house

Roma Capitale fornisce infine una motivazione economico-finanziaria della scelta dell'affidamento *in house*, che si fonda su presunti risparmi di costi e incrementi di ricavi emergenti dal PEF che sarà adottato. Sono inoltre evidenziati i risparmi che deriverebbero per l'amministrazione dal regime di *net cost*¹³ e dalla determinazione di costi inferiori ai costi *standard*, che rappresentano attualmente il valore di riferimento per la fissazione dei corrispettivi a base d'asta in caso di affidamento tramite procedura a evidenza pubblica. In particolare, l'ente indica una previsione di risparmio complessivo di circa il 15% rispetto ai valori derivanti dall'applicazione dei costi *standard* previsti dal Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 157 del 28 marzo 2018, recante "*Definizione dei costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale e dei relativi criteri di aggiornamento e di applicazione*"¹⁴.

A tale riguardo l'Autorità osserva che, fermo restando che il modello di gestione *net cost*, già adottato per ATAC S.p.A. nell'attuale Contratto di servizio, non risulta essere stato sinora in grado di generare vantaggi di efficienza nella gestione del servizio o risparmi per l'amministrazione, l'ente non ha fornito alcuna evidenza a supporto delle stime fornite, ma solo generici riferimenti al miglioramento della flotta e delle politiche di mobilità.

Con particolare riguardo all'asserito risparmio del 15%, deve ricordarsi che a concorrere per la determinazione del costo *standard* unitario del servizio vi sono elementi quali la velocità commerciale, la quantità di bus-km di servizio, l'ammodernamento del materiale rotabile per bus-km di servizio. Vi è dunque da ritenere che il rinnovo della flotta e l'aumento della quantità di bus-km - da incrementarsi del 15% nel quadriennio 2024-2027 - porteranno a una riduzione anche del costo *standard* di riferimento e non solo del costo unitario medio previsto dal PEF.

Inoltre, si deve evidenziare che l'amministrazione cita valori di costo a valenza prospettica, afferenti a un documento (il PEF) allo stato ancora non disponibile, stante la sequenza fisiologica delle fasi procedurali, e che dovrà essere pubblicato quale allegato alla delibera di affidamento *in house* del servizio, dopo essere stato preventivamente inviato per le verifiche di competenza all'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

¹³ Nel regime *net cost* la copertura dei costi sostenuti dal gestore è assicurata in parte dal corrispettivo contrattuale, al fine di garantire al gestore la sostenibilità finanziaria rispetto agli obblighi di servizio imposti dall'ente affidante, e in parte dagli introiti derivanti dai ricavi da traffico, in relazione ai quali il gestore assume la titolarità diretta e il relativo rischio commerciale.

¹⁴ In altre parole, Roma Capitale ritiene che un'eventuale gara per l'affidamento dei servizi in esame sarebbe bandita con corrispettivi a base d'asta significativamente superiori a quelli che dovranno derivare da PEF posto a base del contratto di servizio in house 2024-2027. A tale proposito, l'ente segnala che le gare svoltesi in Italia per l'affidamento di trasporto pubblico hanno registrato ribassi sempre estremamente contenuti (inferiori all'1%) e che anche le procedure che hanno fatto registrare i ribassi più significativi non hanno mai superato il 5-7%.

Il supposto vantaggio in termini di costo unitario medio dal -5% nel primo anno fino al -25% nel quarto anno (complessivamente 15%), rispetto all'eventuale corrispettivo a base di gara costituito dal costo *standard*, non può quindi che valutarsi nella sua natura di mera dichiarazione d'intenti, senza considerare che, posta l'esperienza sulla passata gestione del servizio da parte di ATAC S.p.A., tale previsione rischia di essere totalmente disattesa.

Lo stesso D.M. MIT n. 157/2018 riconosce comunque la possibilità di utilizzare il costo *standard* quale corrispettivo a base d'asta "con le eventuali integrazioni che tengano conto della specificità del servizio e degli obiettivi degli enti locali in termini di programmazione dei servizi e dipromozione dell'efficienza del settore". Non vi sarebbe pertanto il divieto di fissare un corrispettivo a base di gara minore, se l'amministrazione lo motivasse con il fine di promuovere l'efficienza del servizio.

Deve rilevarsi, in ogni caso, l'omissione da parte dell'amministrazione di una compiuta valutazione circa l'andamento complessivo della gestione del servizio da parte di ATAC S.p.A. e sui problemi che ne hanno caratterizzato l'operatività e la capacità di investimento e di redditività, generando nella cittadinanza un diffuso senso di insoddisfazione e di sfiducia per la qualità del servizio. Tra le argomentazioni dell'ente si rilevano, infatti, soltanto alcuni riferimenti ai più recenti interventi di rinnovo della flotta - peraltro, come già notato, principalmente in capo all'ente affidante - e al presunto grado di soddisfazione dell'utenza, in assenza di una più ampia valutazione della gestione pregressa, quale base necessaria alla riconferma della modalità di gestione *in house*.

In conclusione, si ritiene che la Decisione della Giunta Capitolina n. 67 del 9 agosto 2023 e la Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 159 del 19 ottobre 2023, aventi ad oggetto l'approvazione della relazione ex articolo 14, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022 e l'individuazione di ATAC S.p.A. quale soggetto affidatario *in house* del servizio di trasporto pubblico locale non periferico per il periodo 2024-2027, siano illegittime in quanto non idonee ad assolvere agli obblighi previsti dall'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022.

Le valutazioni e le motivazioni fornite dall'ente a supporto della scelta dell'affidamento *in house* del servizio risultano infatti carenti, non documentate e contraddittorie, anche tenuto conto dei risultati delle precedenti gestioni del servizio da parte del medesimo operatore, che, come previsto dallo stesso articolo 14, comma 2, dovrebbero essere considerati alla base della scelta dell'affidamento.

In virtù di quanto sopra, l'Autorità auspica che Roma Capitale valuti la possibilità di una iniziale e quantomeno graduale apertura alla concorrenza del mercato del trasporto pubblico locale non periferico, per esempio attraverso una divisione in lotti opportunamente individuati e costituiti da sub-aree del territorio cittadino, nell'ambito di un piano programmatico che ne preveda la progressiva messa a gara.

Il servizio di trasporto pubblico locale nella città di Roma Capitale potrebbe infatti ben essere diviso in lotti, adeguatamente dimensionati, da un lato, per favorire la massima partecipazione, dall'altro, per minimizzare le esigenze di coordinamento tra operatori. A tale riguardo, vi sono diverse esperienze in altre capitali europee, con esempi virtuosi di lottizzazione anche estrema dei servizi da porre a gara¹⁵. Non sembrano peraltro sussistere evidenze conclusive sull'esistenza di economie

¹⁵ Da quanto riportato nella *OECD Competition Policy Roundtable Background Note* su "Competition and regulation in the provision of local transportation services" (disponibile al link <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-and->

di scala nel servizio di trasporto pubblico su gomma, tali da rendere meno efficiente l'eventuale suddivisione e messa a gara del servizio in lotti. Anzi, propendono a favore di tale soluzione non solo le efficienze immediate derivabili dalla concorrenza "per il mercato", ma anche i benefici ottenibili dalla concorrenza "per confronto", anche detta *yardstick competition*, che possono svilupparsi nel tempo mediante la coesistenza di più operatori dello stesso servizio attivi in aree limitrofe.

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990, Roma Capitale dovrà comunicare all'Autorità, entro sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali che sottendono alle normative violate, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

Il presente parere sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento di Roma Capitale al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, avente a oggetto la decisione della Giunta Capitolina n. 67 del 9 agosto 2023 e la deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 159 del 19 ottobre 2023, relative all'affidamento in house del servizio di trasporto pubblico locale non periferico per le annualità 2024-2027

L'Autorità, il 31 ottobre 2023, ha deliberato di rendere un parere motivato a Roma Capitale, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla Decisione della Giunta Capitolina n. 67 del 9 agosto 2023 e alla Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 159 del 19 ottobre 2023, aventi a oggetto l'approvazione della relazione ai sensi dell'articolo 14, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022 e la scelta dell'affidamento *in house* quale modalità di gestione del servizio di trasporto pubblico locale (non periferico) sul territorio di Roma Capitale, per le annualità dal 2024 al 2027.

Nel proprio parere, l'Autorità ha ritenuto che le valutazioni svolte da Roma Capitale a supporto della decisione di affidare nuovamente ad ATAC S.p.A. i servizi di trasporto pubblico locale non periferico non siano sufficienti né idonee ad assolvere agli oneri istruttori e motivazionali richiesti dall'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022, sia con riguardo agli aspetti quantitativi e qualitativi

regulation-in-the-provision-of-local-transportation-services-2022.pdf), nella città di Londra le 675 tratte di autobus, preventivamente pianificate da *Transport for London* (ente responsabile dell'organizzazione e il funzionamento del trasporto pubblico locale), vengono poi messe a gara singolarmente, con una tempistica scaglionata che consente di mantenere una pressione concorrenziale sui prezzi e non chiudere il mercato. Anche a Stoccolma il servizio pubblico di bus è da decenni affidato con gara in singoli lotti, dividendo il territorio della città in sub-aree, e il vincitore della gara si occupa anche dell'attività di pianificazione.

dell'offerta, sia in merito alle ragioni economico-finanziarie dell'affidamento *in house*, anche tenuto conto dei risultati delle precedenti gestioni da parte del medesimo operatore.

Roma Capitale, con comunicazione del 20 dicembre 2023, ha ribadito la legittimità dei provvedimenti contestati, ipotizzando anche l'obiettivo di prevedere, alla fine del periodo del prossimo affidamento, l'apertura al mercato per l'intera gestione del servizio di trasporto pubblico locale attualmente oggetto di affidamento *in house*.

L'Autorità, pur apprezzando l'intenzione di Roma Capitale di non escludere l'indizione di una procedura di gara alla scadenza del prossimo affidamento, ha ritenuto che le informazioni fornite dall'ente non siano sufficienti a far venire meno le violazioni riscontrate nel parere motivato, trattandosi, allo stato, di mere dichiarazioni di volontà. Pertanto, nella sua adunanza del 10 gennaio 2024, l'Autorità ha deliberato di proporre ricorso al TAR territorialmente competente contro le delibere oggetto del citato parere motivato.

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

ASI940 - ALTO CALORE SERVIZI - AFFIDAMENTO SERVIZI POSTALI PER L'INVIO DELLE BOLLETTE RELATIVE AL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Roma, 11 dicembre 2023

Alto Calore Servizi S.p.A.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 5 dicembre 2023, ha deliberato di esprimere il proprio parere, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento al bando relativo alla gara pubblica per l'affidamento del "servizio di elaborazione, stampa, imbustamento e recapito delle fatture, dei solleciti/diffide di pagamento e di tutte le altre comunicazioni relative al Servizio Idrico Integrato per gli Utenti serviti nonché la rendicontazione delle relative fasi di lavorazione" (CIG 9930739113), bandita da codesta stazione appaltante e a ogni altro atto a esso presupposto e conseguente.

In linea generale, si rileva come la procedura pubblica in questione, così come definita dalla documentazione di gara, presenti alcuni profili di restrittività concorrenziale, tali da porsi in conflitto con i principi di libera concorrenza, di parità di trattamento e di non discriminazione tra operatori economici. Tali restrizioni concorrenziali non risultano proporzionate né giustificate e necessarie ai fini del perseguimento dell'obiettivo pubblico che codesta stazione appaltante si pone.

Nello specifico, risulta in primo luogo pregiudizievole, dal punto di vista concorrenziale, la previsione dell'affidamento mediante lotto unico di una molteplicità di servizi relativi sia a una fase a monte rispetto al recapito postale vero e proprio che a una fase a valle-. Al riguardo, viene in rilievo l'articolo 58 del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.lgs. n. 36/2023, di seguito anche "nuovo Codice")¹ che, in merito alla necessità di suddividere l'appalto in lotti nonché di fornire adeguata motivazione in caso contrario, mantiene sostanzialmente le medesime previsioni dell'articolo 51 del previgente Codice dei Contratti Pubblici (D.lgs. n. 50/2016)².

¹ "1. Per garantire la effettiva partecipazione delle micro, delle piccole e delle medie imprese, anche di prossimità, gli appalti sono suddivisi in lotti funzionali, prestazionali o quantitativi in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture. 2. Nel bando o nell'avviso di indizione della gara le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti tenendo conto dei principi europei sulla promozione di condizioni di concorrenza paritarie per le piccole e medie imprese. Nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese. [...]".

² "1. Nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, sia nei settori ordinari che nei settori speciali, al fine di favorire l'accesso delle microimprese, piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti suddividono gli appalti in lotti funzionali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera q), ovvero in lotti prestazionali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera

La normativa prevede dunque, in via generale, un obbligo di suddivisione in lotti da parte delle stazioni appaltanti. Al riguardo, in particolare, il legislatore nazionale, nel recepire l'articolo 46 della Direttiva 2014/24/UE in materia di appalti pubblici, ha optato per garantire al massimo grado possibile il *favor participationis* nei confronti delle microimprese e delle piccole e medie imprese con riferimento al mercato delle commesse pubbliche, principio insuscettibile di ingiustificata compressione come invece accaduto con riguardo alla gara in esame.

L'obbligo di suddivisione in lotti può non essere assolto dalle stazioni appaltanti solo laddove le stesse forniscano un'adeguata motivazione in ordine alla scelta di accorpare i vari servizi, lavori o forniture, "nel bando o nell'avviso di indizione della gara" (articolo 58 del nuovo Codice citato). Nel caso di specie, la previsione normativa non risulta rispettata in radice: alcuna motivazione risulta infatti presente nel bando o nella restante documentazione di gara.

Né la motivazione addotta da codesta stazione appaltante, peraltro sotto forma di risposta a una richiesta di chiarimento presentata da un operatore, può ritenersi adeguata. Le ragioni a supporto della scelta di un lotto unico appaiono generiche e senza alcuna bilanciata, proporzionata e ragionevole ponderazione degli interessi pubblici coinvolti nell'affidamento dell'appalto - con particolare riferimento alla possibilità di partecipazione di imprese di dimensioni medio-piccole o, comunque, non integrate verticalmente nei vari livelli della filiera coinvolti dai servizi messi a gara - e, pertanto, non tali da poter controbilanciare gli effetti negativi che da tale previsione scaturiscono in termini concorrenziali.

In altri termini, la previsione di un unico lotto, per di più in relazione a una procedura di importo piuttosto significativo (pari a circa 4,7 milioni di euro oltre Iva), risulta contraria al *favor* del legislatore europeo e italiano per la suddivisione degli appalti in lotti, elemento che assurge ad obbligo al più derogabile solo in forza di specifica e congrua motivazione espressa nella documentazione di gara, circostanza che, come detto, non risulta riscontrabile nel caso di specie. Ciò stante in particolare l'esigenza, in un'ottica di tutela della concorrenza, di favorire l'accesso al mercato delle piccole e medie imprese (nel caso di specie, particolarmente presenti nelle attività a monte di elaborazione, stampa e imbustamento), anche attraverso una riduzione del valore dei contratti.

Quanto precede avrebbe dovuto indurre codesta stazione appaltante a privilegiare un disegno di gara compatibile con una divisione in più lotti funzionali, quantomeno due nel caso in esame - uno riferito alle attività propriamente di recapito delle fatture e delle altre comunicazioni relative al servizio idrico (a cui può eventualmente aggiungersi l'attività a valle di rendicontazione), e un altro relativo alla fase posta a monte, ossia i servizi di elaborazione, stampa e imbustamento - o, comunque, in numero tale da giungere a delineare lotti funzionali omogenei per tipologia di servizio da rendere. Ciò al fine di non restringere immotivatamente la partecipazione alla gara da parte degli operatori del settore, a detrimento dei principi di concorrenza, *favor participationis*, ragionevolezza e proporzionalità.

Con specifico riferimento alla fornitura dei servizi di recapito postale (ed eventualmente di rendicontazione), i medesimi predetti principi avrebbero dovuto indurre codesta stazione appaltante

g), in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture. Le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti nel bando di gara o nella lettera di invito e nella relazione unica di cui agli articoli 99 e 139. Nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese. [...]".

a prevedere, altresì, una suddivisione in lotti geografici, anche in questo caso quantomeno due: un lotto riferito alla Regione Campania, ossia la regione di riferimento dell'attività esercitata dalla stazione appaltante (che si concentra nelle province di Benevento e Avellino), e un altro lotto per le restanti destinazioni nel territorio italiano.

In secondo luogo, viene in rilievo la previsione del divieto del subappalto³. Tale divieto introduce - a maggior ragione in un contesto, quale quello qui in esame, di un lotto unico per una pluralità di servizi - un ulteriore ingiustificato ostacolo alla partecipazione degli operatori di minore dimensione alla procedura pubblica e, quindi, costituisce un'ulteriore criticità di ordine concorrenziale. Infatti, sono in particolare tali operatori, generalmente attivi in un solo livello della filiera produttiva e quindi non verticalmente integrati, a necessitare di affidare eventualmente in subappalto le attività relative agli altri livelli.

Dunque, anche la previsione di un divieto assoluto di subappalto, all'interno della *lex specialis* della procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi in questione introduce una limitazione ingiustificata alla partecipazione delle piccole e medie imprese al mercato delle commesse pubbliche, e risulta inconciliabile con le finalità pubblicistiche di matrice comunitaria che ispirano l'articolo 119 del nuovo Codice.

Giova, altresì, sottolineare che le previsioni qui contestate vanno a detrimento della stessa stazione appaltante, potenzialmente privata di una fetta di operatori economici che potrebbero essere qualificati a eseguire alcuni incarichi (merceologicamente e/o geograficamente) parziali, ma non l'intera gamma di servizi richiesti su tutto il territorio nazionale. La selezione di mercato verrebbe quindi operata su di un sottoinsieme di potenziali soggetti (di fatto, prevalentemente gli operatori verticalmente integrati e attivi in tutto l'ambito nazionale, quali l'appaltatore uscente), potendosi così pregiudicare il raggiungimento dell'esito ottimale della procedura selettiva in termini di qualità/prezzo dei servizi postali acquistati.

In definitiva, l'insieme degli elementi sopra dettagliati appare tale da rilevare un indebito, non necessario né proporzionato, nonché significativo ostacolo alla più ampia partecipazione alla procedura di gara di cui trattasi, suscettibile di porsi in conflitto con i principi di concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione tra operatori economici.

In particolare, l'Autorità ritiene che, in relazione ai profili evidenziati, le disposizioni sopra indicate della procedura di gara pubblica indetta da Alto Calore Servizi S.p.A. - per l'affidamento dei servizi di elaborazione, stampa, imbustamento e recapito delle fatture, dei solleciti/diffide di pagamento e di tutte le altre comunicazioni relative al Servizio Idrico Integrato, nonché di rendicontazione delle relative fasi di lavorazione - siano suscettibili di porsi in potenziale conflitto con le norme e i principi a tutela della concorrenza e del mercato, e in particolare con l'articolo 41 della Costituzione e con gli articoli 49 e 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), nonché con i principi sanciti dagli articoli 1, 3, 10, 58 e 119 del D.lgs. n. 36/2023.

³ Articolo 6.9 del Disciplinare di gara e articolo 4 del Capitolato di gara.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990, pertanto, codesta Società dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito alla decisione dell'Autorità di non presentare ricorso avverso la documentazione della procedura di gara a evidenza pubblica indetta dalla società Alto Calore Servizi S.p.A. per l'affidamento dei servizi di elaborazione, stampa, imbustamento e recapito delle fatture, dei solleciti/diffide di pagamento e di tutte le altre comunicazioni relative al Servizio Idrico Integrato per gli Utenti serviti, nonché di rendicontazione delle relative fasi di lavorazione.

Nella propria adunanza del 5 dicembre 2023, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha deliberato di inviare alla società Alto Calore Servizi S.p.A. un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito alla procedura di gara a evidenza pubblica indetta per l'affidamento dei sopra elencati servizi, e a ogni altro atto ad essa presupposto e conseguente.

In particolare, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha rilevato come restrizioni di natura concorrenziale potessero derivare da alcune previsioni contenute nella documentazione di gara, con particolare riferimento alla penalizzazione degli operatori non verticalmente integrati nelle diverse fasi dei servizi messi a gara, soprattutto quelli di più piccola dimensione, in un contesto di mercato caratterizzato come noto da una recente fase di apertura e liberalizzazione. Dal punto di vista concorrenziale risultava pregiudizievole, *in primis*, la previsione dell'affidamento di una molteplicità di servizi mediante lotto unico. Inoltre, anche la previsione del divieto di subappalto risultava un ulteriore, ingiustificato, ostacolo alla partecipazione degli operatori di minore dimensione alla procedura pubblica in argomento.

A seguito del ricevimento di detto parere motivato, la società Alto Calore Servizi S.p.A., con comunicazione pervenuta in data 12 febbraio 2024, ha fornito all'Autorità i riscontri necessari a rispondere ai rilievi mossi nel parere stesso. Nello specifico, la stazione appaltante ha comunicato formalmente la propria decisione di revocare il bando di gara di cui trattasi, impegnandosi a emanare successivamente un nuovo bando di gara conforme alla normativa in tema di appalti pubblici.

Preso atto del riscontro fornito, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 20 febbraio 2024, ha ritenuto che siano venuti meno i presupposti per un'eventuale impugnazione dinanzi al Giudice amministrativo degli atti contestati con il predetto parere motivato.

Roma, 16 febbraio 2024

Comune di Taranto

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 13 febbraio 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 287/1990 in merito alla relazione adottata da codesto Comune *ex* articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (recante il “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”), contenente la ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati nel territorio di competenza¹.

In base all’articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, tale ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale, affidato dagli enti competenti, dal punto di vista economico, dell’efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve, altresì, indicare la misura del ricorso agli affidamenti *in house* e gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

Il nuovo d.lgs. n. 201/2022 ha, dunque, inteso rendere maggiormente trasparenti i risultati delle gestioni dei servizi pubblici locali, affidando agli enti il compito di verificare che le condizioni di offerta del servizio siano sostenibili nel corso del tempo dal punto di vista economico e finanziario e tali da assicurare, anche sotto il profilo qualitativo, la soddisfazione dei bisogni degli utenti.

Dall’analisi della relazione adottata da Codesto Comune e pubblicata sul portale dell’ANAC emergono, con particolare riguardo alla gestione del servizio di igiene urbana, alcune criticità e carenze rispetto agli elementi di valutazione richiesti dal citato articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022.

Il servizio in questione risulta storicamente svolto in concessione dalla società Amiu S.p.A. (oggi Kyma Ambiente S.p.A.), interamente partecipata da codesto Ente e il cui contratto di servizio attualmente vigente, della durata di cinque anni, scadrà il 24 novembre 2025.

Sotto il profilo economico, si osserva innanzitutto una carenza informativa relativamente all’equilibrio economico-finanziario della gestione, ai ricavi tariffari e alle compensazioni degli obblighi di servizio a carico delle risorse pubbliche. Risulta, peraltro, che la società Kyma Ambiente S.p.A. abbia chiuso in perdita l’esercizio relativo all’anno 2022.

¹ La menzionata relazione è stata pubblicata sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali

(“*Trasparenza SPL*”), dell’Autorità Nazionale Anticorruzione in data 22 dicembre 2023.

Relativamente agli obblighi assunti nel contratto di servizio, nella citata relazione ne sono indicati soltanto due che, peraltro, risultano disattesi. In particolare, emerge che i volumi minimi di raccolta differenziata (di seguito, “RD”) avrebbero dovuto attestarsi al 50% al nono mese dalla data di avvio del servizio e al 65% a partire dal secondo anno di contratto, mentre risulta il raggiungimento del solo 27,42% (al 31 dicembre 2022), con uno scostamento pari a -22,58%. Peraltro, la media di RD risulta pari al 58,56% nel territorio della Regione, al 57,53% nella macro area Sud e al 65,16% a livello nazionale². Uno scostamento del - 40% rispetto agli obblighi del contratto di servizio si registra anche con riguardo alla raccolta e al trasporto di rifiuti solidi urbani (di seguito, “RSU”) e RD.

Con riferimento ai livelli raggiunti in termini di qualità tecnica e contrattuale del servizio, dalla relazione emerge esclusivamente che, con determina n. 528 del 27 dicembre 2022, l’AGER Puglia ha approvato la “*Carta della qualità del servizio di gestione dei rifiuti*”³ - conformemente al TQRIF - successivamente approvata anche dalla Giunta comunale con deliberazione n. 2 del 31 gennaio 2023. Manca, tuttavia, qualsiasi indicatore sulla soddisfazione dell’utenza, essendo unicamente riportate generiche informazioni operative rese agli utenti (con rinvio ad apposito *link*⁴ o alla Delibera Arera 15/2022/R/rif – TQRIF)⁵.

Con riguardo ai costi del servizio a carico degli utenti, nella relazione si attesta che il costo totale *pro capite*, riferito al 2021 (ultimo anno riportato), è pari a € 149,53, rispetto - da quanto si apprende dai dati ISPRA riferiti al 2021 - a € 199,71 della media della Regione Puglia, a € 202,30 della macro area Sud e a € 194,12 della media nazionale. Sempre secondo i dati ISPRA, ma relativi al 2022, emerge tuttavia un aumento, rispetto al 2021, del costo totale pro capite nel Comune di Taranto, pari ad € 218,64, a fronte di un costo pro capite costante sia della media regionale (€ 195,65), sia della macro area Sud (€ 202,30) e a fronte altresì di una lieve diminuzione della media nazionale (€ 192,27)⁶.

Infine, nella relazione viene indicato che il “*Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani 2021*” abbia inciso sull’economicità, sulla sostenibilità finanziaria della gestione del servizio e sulla qualità dello stesso, in termini di: aumenti non prevedibili per carenza impiantistica del trattamento RSU e FORSU, con conseguente squilibrio dell’ente in termini di sostenibilità finanziaria; tempistiche di viaggio e di scarico superiori a quelle di cui al menzionato *Piano regionale*, con ripercussioni sulla gestione del personale, commisurato al piano dei servizi (infatti si registra uno scostamento del 60% rispetto a quanto previsto dal contratto di servizio relativamente al mantenimento dei posti lavoro, inserimento di lavoratori svantaggiati e nuovi posti di lavoro); ritardi nella raccolta per carenza di mezzi e conseguenti maggiori costi.

A fronte delle criticità rilevate, peraltro, nella revisione periodica delle partecipazioni pubbliche, adottata ai sensi dell’articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016 (recante il *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*) – e di cui la ricognizione costituisce un’appendice nel caso di servizi affidati a società *in house*, secondo quanto stabilito dall’articolo 30, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022

² Cfr. Catasto Rifiuti - ISPRA, anno 2022, <https://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it/>.

³ In <https://www.trasparenzatari.it/trasparenzatari/?COMUNE=L049>.

⁴ <https://www.trasparenzatari.it/trasparenzatari/?COMUNE=L049>.

⁵ Recante *Regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani*.

⁶ Cfr. Catasto Rifiuti - ISPRA, cit..

– codesto Comune ha deliberato il mantenimento della partecipazione nella società Kyma Ambiente S.p.A. senza, tuttavia, indicare le ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio alla menzionata società, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione, come richiesto dall'articolo 17, comma 5, del d.lgs. n. 201/2022.

Alla luce di tutto quanto sopra rilevato, la relazione sulla situazione gestionale del servizio di igiene urbana nel territorio di riferimento risulta carente rispetto ai parametri richiesti dall'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, con particolare riguardo a: l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico in relazione agli impegni assunti nel contratto di servizio; i livelli raggiunti in termini di qualità del servizio, con riferimento agli impegni assunti nel contratto di servizio e agli indicatori forniti dalle delibere di ARERA; gli oneri e i risultati in capo all'ente affidante, con particolare riguardo all'efficienza e all'equilibrio economico-finanziario della gestione. Inoltre, dalla relazione emerge un andamento critico del servizio sia dal punto di vista qualitativo che da quello economico-finanziario e di impatto sulle finanze pubbliche. L'attuale assetto organizzativo e gestionale, unitamente alla carenza impiantistica, di mezzi di raccolta e di personale, comportano ritardi nella raccolta e nei tempi di viaggio di scarico, e, dunque, maggiori costi sia per il Comune che per gli utenti.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica che Codesto Comune si adoperi tempestivamente per far sì che il servizio di igiene urbana nel territorio di propria competenza sia espletato con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche, a beneficio degli utenti. È questa del resto la *ratio* della riforma pro-concorrenziale operata dal d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dall'articolo 30, che ha stabilito un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni, proprio al fine di raggiungere e mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d'essere del servizio pubblico.

Si invita pertanto codesta Amministrazione a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità sopra rilevate. La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Roma, 16 febbraio 2024

Roma Capitale

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 13 febbraio 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 287/1990 in merito alla relazione adottata da codesto Ente *ex* articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (recante il “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”), contenente la ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati nel territorio di competenza¹.

In base all’articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, tale ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale, affidato dagli enti competenti, dal punto di vista economico, dell’efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve, altresì, indicare la misura del ricorso agli affidamenti *in house* e gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

Il nuovo d.lgs. n. 201/2022 ha, dunque, inteso rendere maggiormente trasparenti i risultati delle gestioni dei servizi pubblici locali, affidando agli enti il compito di verificare che le condizioni di offerta del servizio siano sostenibili nel corso del tempo dal punto di vista economico e finanziario e tali da assicurare, anche sotto il profilo qualitativo, la soddisfazione dei bisogni degli utenti.

Dall’analisi della relazione adottata da Roma Capitale e pubblicata sul portale dell’ANAC emergono alcune criticità e carenze rispetto agli elementi di valutazione richiesti dal citato articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022.

Innanzitutto, deve rilevarsi l’incompletezza del contenuto della ricognizione che riguarda soltanto uno dei servizi pubblici locali a rilevanza economica svolti sul territorio del Comune di Roma e affidati da Roma Capitale, vale a dire il servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Con riguardo a tale servizio, nella ricognizione sono dapprima elencati gli obiettivi strategici alla base dell’atto iniziale di affidamento del servizio integrato di gestione dei rifiuti alla società *in house* AMA S.p.A. (di seguito, “AMA”), disposto, con deliberazione di Assemblea Capitolina n. 52 del 25/26 settembre 2015, fino al 2029. La relazione analizza poi l’evoluzione dei fattori che hanno influito sulla concreta attuazione di tali obiettivi da parte di AMA e conclude sulla sussistenza a oggi

¹ La menzionata relazione è stata pubblicata sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali

(“*Trasparenza SPL*”), dell’Autorità Nazionale Anticorruzione in data 5 gennaio 2024.

delle motivazioni alla base della scelta di affidare il servizio allo storico gestore, richiamando quanto già espresso conclusivamente nella deliberazione di Assemblea Capitolina n. 22/2021 che ha approvato il piano di risanamento e il collegato Piano Industriale Pluriennale 2020-2024 (di seguito, “PIP”) di AMA².

In proposito, preme sottolineare che nella citata deliberazione di Assemblea Capitolina n. 22/2021 erano state previste una serie di stringenti “azioni di controllo” per verificare l’operato della società in relazione alla realizzazione del piano di risanamento, del cui esito non si dà conto nella ricognizione in esame. Quest’ultima, infatti, si limita a ribadire il contenuto delle conclusioni tratte allora, senza fornire informazioni sull’operato del gestore nei quasi tre anni dall’approvazione del piano di risanamento. Si ritiene, invece, che puntuali informazioni sull’effettiva realizzazione di quanto previsto in tale piano siano essenziali per dare conto della situazione gestionale del servizio e giustificare, a oggi, il mantenimento dell’affidamento alla società *in house*.

Sul piano qualitativo, la ricognizione in esame risulta carente circa il concreto andamento della gestione del servizio. Infatti, in essa non si forniscono i risultati della gestione di AMA che, peraltro, nel Rapporto di Analisi 2021, redatto dalla Commissione Tecnica di Controllo, sono risultati caratterizzati da un andamento fortemente critico su diversi fronti³.

Dalla Relazione 2022-2023 di ACoS (Agenzia per il Controllo e la Qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale), Volume I, “L’attività dell’Agenzia e l’indagine sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali di Roma Capitale”, emerge, tra l’altro, che nessun miglioramento è stato registrato nel 2023 in termini di voto medio sulla qualità percepita dei servizi di pulizia stradale (4,6) e di raccolta dei rifiuti (5,2). Del resto, il servizio di gestione dei rifiuti (in particolare, pulizia stradale e raccolta dei rifiuti), come testimonia la stessa ACoS, è stato da sempre caratterizzato da valutazioni fortemente negative, sotto la sufficienza dal 2009 (con punte negative di voti medi, rispettivamente, di 2,8 e 2,7 nel 2019).

Fermo restando quanto sopra rappresentato, appare necessario tenere conto anche della circostanza per cui è ancora in corso la realizzazione delle azioni di investimento ed efficientamento indicate

² Nella deliberazione n. 22/2021 è stato ritenuto che: “lo scenario previsto dal PIP 2020-2024 proiettato fino al 2029, pur presentando delle differenze rispetto a quello previsto dalla Deliberazione di Assemblea Capitolina 52/2015, sia in termini di evoluzione del quadro regolamentare complessivo, sia in termini quantitativi e temporali relativi agli investimenti previsti, conferma comunque la sussistenza dei presupposti giuridici ed economici sottostanti l’affidamento deliberato nel 2015”.

³ In particolare, il Rapporto di Analisi 2021 ha evidenziato:

- a. per il servizio di pulizia: un numero di reclami in forte ripresia; un voto medio sulla qualità percepita di 4,5-4,6 su una scala da 1 a 10; indicatori qualitativi dei servizi di pulizia con scarti negativi fino al 27,9% rispetto agli obiettivi contrattuali; indicatori di regolarità inferiori del 3,37% rispetto all’obiettivo da Contratto di Servizio (“CdS”);
- b. per il servizio di raccolta: sette ordinanze di urgenza della Regione Lazio per evitare l’interruzione del pubblico servizio di gestione dei rifiuti di Roma Capitale; un numero di reclami in forte ripresia, soprattutto nella raccolta porta a porta; un voto medio sulla qualità percepita dei servizi di raccolta tra 4,7 e 5,1 su una scala da 1 a 10; un Indice di Qualità Totale (“IQT”) medio ponderato minore di 6,1% rispetto all’obiettivo da CdS; indicatori di regolarità della raccolta stradale inferiori del 3,26% rispetto all’obiettivo da CdS;
- c. una situazione impiantistica fortemente compromessa, causa mancanza di nuovi investimenti, obsolescenza e danneggiamenti degli impianti esistenti avvenuti negli anni passati;
- d. una percentuale di raccolta differenziata pari al 44,9%, inferiore a quanto preventivato nel Piano Industriale 2020-2024 di AMA S.p.A. (media anno 2021 della Regione Lazio 53,3%, media Italia 64%, fonte ARPA Lazio);
- e. una percentuale di automezzi per il trasporto dei rifiuti effettivamente operativi del 60% rispetto al numero totale di automezzi in dotazione, in diminuzione di 3% rispetto all’anno precedente nonostante l’aumento del numero medio di mezzi disponibili.

nel PIP 2020-2024 (approvato insieme al piano di risanamento aziendale), il cui completamento è previsto al 31 dicembre 2024⁴.

Pertanto, l'Autorità sollecita codesta Amministrazione a un concreto e attento monitoraggio sull'operato della società, a valle del quale potrà disporre di tutti gli elementi informativi necessari a valutare in radice l'opportunità di mantenere, e in quali termini, l'affidamento in esame, anche alla luce di quanto stabilito dal d.lgs. n. 201/2022 in relazione agli affidamenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica a società *in house*.

La riforma pro-concorrenziale operata dal d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dall'articolo 30 ha del resto stabilito un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni, proprio al fine di raggiungere e mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d'essere del servizio pubblico.

Si invita pertanto codesta Amministrazione a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità sopra rilevate. La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità.

⁴ Nella deliberazione di Assemblea Capitolina n. 191/2023, recante "*Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche di Roma Capitale di primo e secondo livello ex art. 20, D.Lgs. n. 175 del 19 agosto 2016 e ss.mm.ii.*", pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente, è infatti previsto il mantenimento della partecipazione in AMA con azioni di razionalizzazione, corrispondenti alle azioni di investimento, efficientamento e contrasto all'evasione previste nel Piano di risanamento, con termine a fine dicembre 2024, come da PIP 2020-2024.

Roma, 16 febbraio 2024

Provincia di Imperia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 13 febbraio 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990 in merito alla relazione adottata da codesta Provincia ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (recante il "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*"), contenente la ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati nel territorio di competenza¹.

In base all'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, tale ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale, affidato dagli enti competenti, dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve, altresì, indicare la misura del ricorso agli affidamenti *in house* e gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

Il nuovo d.lgs. n. 201/2022 ha, dunque, inteso rendere maggiormente trasparenti i risultati delle gestioni dei servizi pubblici locali, affidando agli enti il compito di verificare che le condizioni di offerta del servizio siano sostenibili nel corso del tempo dal punto di vista economico e finanziario e tali da assicurare, anche sotto il profilo qualitativo, la soddisfazione dei bisogni degli utenti.

Avuto riguardo alla gestione del servizio di trasporto pubblico locale, dall'analisi della relazione adottata da codesta Provincia e pubblicata sul portale dell'ANAC, emergono alcune criticità e carenze rispetto agli elementi di valutazione richiesti dal citato articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, in particolare dal punto di vista economico-finanziario, dell'efficienza e della qualità del servizio.

Il servizio in questione risulta essere stato affidato direttamente alla società Riviera Trasporti S.p.A. in via emergenziale, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, dal 1° aprile 2022 al 31 dicembre 2023 e per un valore pari a € 12.981.840,63, ma non sono riportate ulteriori informazioni in merito agli affidamenti pregressi.

Quanto al profilo economico-finanziario, sebbene la situazione risultante dal bilancio di esercizio 2022 mostri una società attualmente in utile, si registra una forte perdita nell'anno 2021. La

¹ La menzionata relazione è stata pubblicata sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali ("*Trasparenza SPL*"), dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito "ANAC") in data 22 dicembre 2023.

ricognizione indica poi, tra i dati economici della società “*riferiti al solo servizio di trasporto pubblico locale*”, un reddito globale lordo e un reddito netto in perdita. In calce alla relazione si aggiunge che, su indirizzo del Consiglio Provinciale, si tratta di “*affidamento in house del servizio a seguito omologa Piano Concordatario Società Partecipata*”.

Rispetto all’efficienza e alla qualità del servizio, dalla ricognizione si ricava soltanto che la gestione presenta delle criticità consistenti in “*ritardi-salto corse-pulizie dei mezzi*”.

Alla luce di tutto quanto sopra rilevato, l’Autorità evidenzia che nella ricognizione manchino del tutto o siano, comunque, carenti le informazioni circa: *i)* gli oneri e i risultati in capo all’ente affidante, con particolare riguardo all’efficienza e all’equilibrio economico-finanziario della gestione, considerata anche la situazione economica risultante dai bilanci della società; *ii)* i livelli raggiunti in termini di qualità del servizio; *iii)* l’adempimento degli obblighi di servizio pubblico in relazione agli impegni assunti nel contratto di servizio. Mancano, inoltre, informazioni circa la durata complessiva dell’affidamento.

Pertanto, in ragione delle considerazioni sopra esposte, l’Autorità auspica che codesta Provincia si adoperi tempestivamente per far sì che il servizio di trasporto pubblico locale nel territorio di propria competenza sia gestito con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche, a beneficio degli utenti. È questa del resto la *ratio* della riforma pro-concorrenziale operata dal d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dall’articolo 30 che ha stabilito un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni, proprio al fine di raggiungere e mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d’essere del servizio pubblico.

Si invita, quindi, codesta Amministrazione a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità sopra rilevate. La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Roma, 16 febbraio 2024

Comune di Bergamo

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 13 febbraio 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 287/1990 in merito alla relazione adottata da codesto Comune ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (recante il *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*), contenente la ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati nel territorio di competenza¹.

In base all’articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, tale ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale, affidato dagli enti competenti, dal punto di vista economico, dell’efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve, altresì, indicare la misura del ricorso agli affidamenti *in house* e gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

Il nuovo d.lgs. n. 201/2022 ha, dunque, inteso rendere maggiormente trasparenti i risultati delle gestioni dei servizi pubblici locali, affidando agli enti il compito di verificare che le condizioni di offerta del servizio siano sostenibili nel corso del tempo dal punto di vista economico e finanziario e tali da assicurare, anche sotto il profilo qualitativo, la soddisfazione dei bisogni degli utenti.

Avuto riguardo al servizio di gestione degli impianti sportivi, dall’analisi della relazione, adottata da codesto Comune e pubblicata sul portale dell’ANAC, emergono alcune criticità rispetto agli elementi di valutazione richiesti dal citato articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, in particolare dal punto di vista economico-finanziario e dell’efficienza.

Il servizio in esame risulta attualmente affidato alla società *in house* Bergamo Infrastrutture S.p.A., per un periodo pari a ventinove anni (dal 1° gennaio 2001 al 31 dicembre 2029), con la possibilità contrattualmente prevista di rinnovare l’affidamento.

Come emerge dalla ricognizione, il Comune versa alla società un contributo annuale, in parte a titolo di integrazione tariffaria, in parte a titolo di partecipazione alle spese di gestione, mentre le tariffe sono determinate sulla base del raffronto con le tariffe applicate nell’ambito territoriale provinciale. Dal *benchmark* riportato nelle tabelle di riepilogo inserite nella ricognizione, le tariffe relative

¹ La menzionata relazione è stata pubblicata sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali (“Trasparenza SPL”), dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito, “ANAC”) in data 22 dicembre 2023.

all'affidamento in parola risultano essere poco al di sopra della media praticata dagli impianti sportivi limitrofi. Rispetto invece al contributo alle spese di gestione, la ricognizione riferisce della vetustà strutturale e dell'obsolescenza tecnologica degli impianti sportivi concessi, tali per cui la loro gestione determina un notevole aumento delle spese (utenze, personale e manutenzione ordinaria) rispetto alla gestione di simili impianti di moderna concezione.

Inoltre, dal bilancio di esercizio della società al 2022, emergono importanti criticità in ragione delle ingenti perdite, che sono anche notevolmente aumentate rispetto all'esercizio precedente.

Pertanto, la ricognizione non dà conto di particolari investimenti previsti, né quindi dell'esigenza di ammortizzarne i costi o di giustificare la durata particolarmente lunga dell'affidamento (ventinove anni). A tale riguardo, non può non rilevarsi come, fermo restando quanto ora stabilito dall'articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022, l'Autorità ha in più occasioni sottolineato che la durata degli affidamenti dovrebbe essere temporalmente limitata e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie, al fine di evitare la preclusione dell'accesso al mercato².

Circa i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, il Comune riferisce che la gestione *in house* sia la modalità di affidamento che presenta maggiori vantaggi, tra cui: *i*) l'attribuzione al sistema pubblico di tutte le decisioni afferenti alla gestione del servizio; *ii*) l'assenza di scopi di lucro; *iii*) gli elevati margini di intervento; *iv*) la possibilità per il Comune di monitorare direttamente la gestione complessiva della società e rendere più efficiente l'attività di controllo del servizio e del contratto. Mancano, tuttavia, riferimenti agli specifici vantaggi che deriverebbero dall'affidamento *in house* del servizio all'attuale gestore.

Pertanto, in ragione delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica che codesto Comune si adoperi tempestivamente per far sì che il servizio in esame sia gestito con alti livelli di qualità e alle migliori condizioni economiche, a beneficio degli utenti. È questa, del resto, la *ratio* della riforma pro-concorrenziale operata dal d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dall'articolo 30 che ha stabilito un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni, proprio al fine di raggiungere e mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d'essere del servizio pubblico.

Si invita quindi codesta Amministrazione a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità sopra rilevate. La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

² Cfr. AS1718 – *Decreti di riforma settore sportivo*, in Boll. n. 8/2021, che a sua volta rinvia ai precedenti interventi di *advocacy* AS1550 – *Concessioni e criticità concorrenziali*, in Boll. n. 48/2018; AS1363 – *Comune di Fossano (CN) – Proroga della concessione di gestione di impianti sportivi comunali*, in Boll. n. 13/2017; AS1520 – *Comune di Castellanza (VA) – Proroga affidamento gestione campi di calcio*, in Boll. n. 26/2018.

AS1945 – COMUNE DI CHIETI - RINNOVO AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI RISCOSSIONE TRIBUTI

Roma, 5 dicembre 2024

Comune di Chieti

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 28 novembre 2023, ha deliberato di esprimere un parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in relazione alla deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Chieti n. 460 del 29 giugno 2023 recante *"Società in house Teateservizi srl. Approvazione Linee Guida Piano di Risanamento prot. n. 18599 del 13.03.2023. Provvedimenti. Determinazioni"*.

Tale deliberazione ha a oggetto il rinnovo del contratto di affidamento del servizio di riscossione tributi - a far data dal 1° gennaio 2024 fino al 31 dicembre 2028 o, comunque, fino al compimento della procedura concordataria - da parte del Comune di Chieti a favore della società *in house* Teateservizi S.r.l. in liquidazione (*"Teateservizi"* o *"Società"*).

L'Autorità intende svolgere alcune considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale dell'operazione, relativi in particolare a: (i) la carenza assoluta di motivazione analitica in relazione alla modalità di affidamento scelta e alle ragioni del mancato ricorso al mercato, e alla mancata elaborazione della relazione sulla scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale, nonché (ii) la durata sostanzialmente indeterminata dell'affidamento.

(i) Sulla carenza di motivazione sulla forma di affidamento scelta e sulle ragioni del mancato ricorso al mercato

La deliberazione adottata dal Comune di Chieti appare innanzitutto viziata in quanto affetta dalla totale carenza di motivazione circa la forma di affidamento prescelta e le ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché sprovvista della apposita relazione, in violazione dell'articolo 5 del d.lgs. n. 175/2016 (nel prosieguo, *"TUSPP"*) e degli articoli 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022 (recante il *"Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"*).

Ai sensi dell'articolo 5 del TUSPP, le Amministrazioni Pubbliche che scelgano di perseguire l'interesse pubblico mediante il modello societario devono comprovare la sussistenza della stretta necessità della partecipazione societaria mediante un'analitica motivazione¹. In particolare, si

¹ Ai sensi dell'articolo 5 del TUSPP, l'atto deliberativo deve essere analiticamente motivato con riferimento ai seguenti aspetti: *"necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4, evidenziando, altresì, le*

richiede che le Amministrazioni fondino il proprio atto deliberativo su un'analisi di fattibilità che dia conto degli elementi economico finanziari che giustificano la necessità e la convenienza dell'operazione, nonché da un'analisi dei punti di forza e di debolezza della scelta del modello gestionale rispetto alle alternative contemplate dalla legge.

Per gli affidamenti a società *in house* di servizi pubblici locali di rilevanza economica il citato d.lgs. n. 201/2022 prevede che, prima della procedura di affidamento, l'ente debba dar conto, in una apposita relazione, degli esiti della valutazione sulla scelta della modalità di gestione (articolo 14, commi 2 e 3). Nel caso di affidamenti *in house* di importo superiore alle soglie di rilevanza europea, inoltre, gli enti locali adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio (articolo 17, comma 2)².

La deliberazione n. 460 del 29 giugno 2023 del Comune di Chieti, come anticipato, risulta affetta dalla totale carenza di motivazione circa la forma di affidamento prescelta e le ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dall'assenza della apposita relazione.

Soltanto il nuovo contratto di servizio, sottoscritto il 2 agosto 2023, asserisce in premessa che il rinnovo dell'affidamento sarebbe *“espressione dell’impegno dell’Ente a favorire le esigenze della collettività e dell’utenza nonché per il conseguimento di una più economica, efficace ed efficiente gestione delle risorse dell’ente, mediante l’utilizzo della società, caratterizzata dalla strumentalità delle attività e finalizzata, in maniera indispensabile, al perseguimento delle proprie finalità istituzionali”*. Tuttavia, si tratta di affermazioni del tutto apodittiche, sprovviste di qualsiasi dato o analisi a supporto.

Nemmeno può considerarsi quale idonea analisi circa soluzioni alternative all'affidamento *in house* la tautologica affermazione del Comune secondo cui *“i tempi necessari per una eventuale esternalizzazione del servizio riscossione non possono essere contenuti in pochi mesi. Né sarebbe*

ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato”, “della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa”, nonché “della compatibilità dell’intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese”.

² In particolare, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022, la deliberazione di affidamento del servizio dovrà basarsi su una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9 del d.lgs. n. 201/2022, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni *in house*, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022. Inoltre, in base al comma 4 del medesimo articolo 17, per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione è allegato un piano economico-finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio.

Fino al 31 dicembre 2022, tali affidamenti dovevano avvenire in base ad apposita relazione dell'ente affidante ex articolo 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012, che desse conto *“delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta”*. Tale norma è stata abrogata dall'articolo 37, comma 1, lettera h) del citato d.lgs. n. 201/2022. Si ricorda, inoltre, che l'onere di motivazione rafforzata per gli affidamenti *in house* era previsto anche dall'articolo 192, comma 2, del d.lgs. 50/2016 (secondo cui le stazioni appaltanti devono dar conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta). Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023, prevede ora, all'articolo 7, comma 3, che l'affidamento *in house* di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal d.lgs. n. 201/2022 di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali.

possibile procedere alla reinternalizzazione del servizio", contenuta nella deliberazione del Consiglio Comunale n. 296 del 27 marzo 2023, di cui la deliberazione della Giunta Comunale n. 460 del 29 giugno 2023 qui in esame costituisce parziale attuazione.

Allo stesso modo, il presunto calcolo a dimostrazione dell'efficienza dell'operazione ottenuto dall'applicazione del sistema tariffario che regola la gestione del servizio di riscossione tra il Comune di Pescara e la relativa società *in house* Adriatica Risorse S.p.A. ai volumi di produzione attesi nel piano di risanamento della Società, non può intendersi alla stregua di un'analisi di *benchmarking*, in quanto atto a rappresentare i risultati auspicati dalla Teateservizi in esecuzione del piano di risanamento, senza fare il minimo accenno ai pregressi risultati (in perdita) della Società. Al riguardo è, invece, significativo quanto emerge dal confronto sui risultati di gestione del servizio effettuato dalla Corte dei conti (Deliberazione n. 58/2023/VSG del 16 marzo 2023), proprio avuto riguardo all'attività di riscossione posta in essere dalla società Adriatica Risorse S.p.A. nell'ambito territoriale limitrofo del Comune di Pescara: *"il volume delle riscossioni IMU e TARI prodotto dalla Teateservizi S.r.l. presenta, comunque, delle forti criticità in termini di valori assoluti soprattutto sia richiamando i dati storici riportati in precedenza (in particolare sull'IMU) sia ipotizzando un gettito complessivo ipotetico (nel caso della TARI)"*.

La asserita razionalità economica dell'operazione giustificata in relazione al *"danno che l'alternativa del fallimento della società causerebbe all'Ente"* non è altresì condivisibile, dal momento che Teateservizi è una società da tempo in condizioni di crisi gestionale e finanziaria, avendo chiuso dal 2019 a oggi tutti gli esercizi in perdita e trovandosi attualmente in liquidazione per riduzione del capitale sociale al di sotto del minimo legale consentito. Peraltro, la *mala gestio* dell'attività di riscossione affidata a Teateservizi costituisce il principale fattore di squilibrio di cassa del Comune di Chieti, come accertato dalla Corte dei conti (Deliberazione n. 149/2023/PRSP del 12 maggio 2023).

Piuttosto, alla luce delle deliberazioni della Corte dei conti sopra richiamate, il Comune avrebbe dovuto dimostrare i benefici per la collettività derivanti dal rinnovo dell'affidamento nei confronti di Teateservizi, la capacità della Società di garantire, in via autonoma e per un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio dell'attività affidata e l'impatto sulla finanza pubblica, anche in considerazione alla pregressa gestione (o meglio, *mala gestio*) *in house*, e degli effetti sortiti da tale pregressa gestione sulle finanze del Comune, attualmente in stato di dissesto finanziario. Inoltre, manca ogni valutazione sui costi e benefici attesi, o in riferimento alla funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione, o al corretto utilizzo delle risorse e delle risultanze del confronto con altre soluzioni gestionali.

Invero, in questo contesto, la partecipazione comunale al capitale sociale di Teateservizi dovrebbe essere piuttosto oggetto di revisione ai sensi dell'articolo 20 del TUSPP, non già oggetto di nuova ricapitalizzazione, vieppiù in ragione della condizione di dissesto finanziario dell'Ente. Al riguardo, giova sottolineare l'importanza di una efficiente gestione delle partecipazioni in conformità alla vigente disciplina, in quanto tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere - secondo quanto stabilito dagli articoli 81 e 97, comma 1, Costituzione - all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale e l'equilibrio complessivo deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato (Corte costituzionale, sentenza dell'11 gennaio 2019, n. 6).

Del resto, con riferimento alle società partecipate in liquidazione, è consolidato nella giurisprudenza contabile l'orientamento che afferma l'insussistenza, a carico del socio pubblico, anche se unico, di un qualsiasi obbligo di procedere al ripiano delle perdite o all'assunzione diretta dei debiti di una società partecipata. Infatti, attesa la necessità di conformare l'andamento delle società a partecipazione pubblica a canoni di efficiente gestione delle partecipazioni, tutela del mercato e della concorrenza, nonché di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, da un lato, una siffatta azione potrebbe impattare negativamente sul bilancio del socio pubblico, compromettendone la sana gestione finanziaria e, dall'altro lato, si tradurrebbe nella attribuzione di un privilegio in favore della partecipata, in grado di alterare le fisiologiche dinamiche concorrenziali del mercato³. In questa prospettiva, la scelta dell'Amministrazione socia di mantenere in vita la società che abbia subito perdite tali da fare scendere il capitale al di sotto dei limiti legali deve dare conto delle ragioni per le quali l'ente non si sia limitato a prendere atto dello scioglimento della stessa, ma si sia fatto carico di un ulteriore onere finanziario per ricapitalizzarla. Pertanto, nel caso in esame, il Comune avrebbe dovuto dimostrare in modo obiettivo la necessità dell'operazione per il perseguimento di interessi pubblici diversi e ulteriori rispetto alla continuità aziendale.

Inoltre, è opportuno precisare che nessuna previsione legislativa esclude o limita l'applicabilità del d.lgs. n. 201/2022 nel caso di rinnovo o proroga dei contratti. Anche la circostanza per cui la Società abbia recentemente dato avvio alla procedura di concordato preventivo non può far venire meno gli obblighi motivazionali previsti dalla normativa e, in particolare, la necessità di illustrare i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, nonché l'impatto sulla finanza pubblica, anche in relazione ai risultati conseguiti nella pregressa gestione *in house*, come previsto dal citato articolo 17, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022.

Le significative e durature criticità emerse nella gestione di Teateservizi, che hanno altresì determinato il dissesto del Comune di Chieti, come illustrato dalla Corte dei conti nelle sopraccitate deliberazioni, non sembrano infatti, allo stato, compatibili con il rinnovo dell'affidamento del servizio di riscossione tributi a Teateservizi, né con la sua idoneità a garantire efficienze di gestione e benefici per la collettività.

Dal che deriva l'incompletezza della motivazione della delibera in esame, stante l'assenza di ogni valutazione in merito a soluzioni gestionali alternative rispetto alla gestione *in house*, nonché sotto il profilo della sostenibilità economico-finanziaria e della convenienza economica dell'operazione. In virtù di quanto sopra si ritiene che il Comune di Chieti abbia illegittimamente rinnovato l'affidamento *in house* a Teateservizi dei servizi di riscossione tributi, senza attivarsi tempestivamente e diligentemente per far fronte all'esigenza di affidare i servizi in conformità alla disciplina vigente.

³ Cfr., *ex ultimis*, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 27/2023/PASP del 6 febbraio 2023; Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 76/2022/PAR del 7 giugno 2022; Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 15/SEZAUT/2021/FRG del 9 agosto 2021; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 18/2021/PAR del 29 gennaio 2021.

(ii) Sulla illegittimità della durata indeterminata dell'affidamento

Inoltre, la durata indeterminata dell'affidamento è illegittima, in quanto viola l'articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022.

L'articolo 19 del citato d.lgs. n. 201/2022 prevede infatti che, fatte salve le discipline di settore, la durata degli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica sia fissata dall'ente locale e dagli altri enti competenti in funzione della prestazione richiesta, in misura proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario e comunque in misura non superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio, in conformità alla disciplina europea e nazionale in materia di contratti pubblici. Inoltre, con specifico riferimento al caso di affidamento *in house* di servizi pubblici locali non a rete, si prevede che la durata dello stesso non possa essere superiore ai cinque anni, ad eccezione del caso in cui l'ente affidate dia conto nella relazione sull'affidamento delle ragioni che giustifichino una durata più lunga (in funzione dell'esigenza di garantire l'ammortamento degli investimenti).

La definizione di una durata congrua dell'affidamento è funzionale all'apertura del relativo mercato alla concorrenza, poiché consente agli operatori che non gestivano il servizio di presentare offerte per prendere il posto del precedente gestore alla scadenza dell'affidamento. In questo contesto, l'indeterminatezza della durata dell'affidamento si pone chiaramente in contrasto con la concorrenza perché sottrae un bene economicamente contendibile alle dinamiche del mercato, ostacolando e ritardando il processo di apertura dei servizi pubblici locali al mercato, mediante il consolidamento in via automatica delle gestioni in essere e il contemporaneo ostacolo all'accesso ai nuovi operatori, determinando quindi una disparità di trattamento e discriminazione tra gli operatori economici. Tali assunti valgono altresì nel caso di rinnovo (soprattutto se sostanzialmente indeterminato) della durata dell'affidamento, che per definizione si traduce in una condotta contraria ai principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, di apertura al mercato e temporaneità degli affidamenti.

In altri termini, esplicitando il principio della durata limitata degli affidamenti, il legislatore ha reso di fatto vietate le proroghe degli stessi. Nel senso della non prorogabilità degli affidamenti depone anche il richiamo contenuto nel citato articolo 19 alla disciplina eurounitaria e nazionale in materia di contratti pubblici, la quale con riferimento alla durata delle concessioni prevede espressamente all'articolo 178, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023 un divieto di proroga assoluto per le concessioni affidate senza gara⁴.

Come chiarito anche dalla giurisprudenza, non vi sono dubbi che la durata indeterminata dell'affidamento possa avere un impatto negativo sulla concorrenza. Infatti, è stato affermato che *"in materia di rinnovo o proroga dei contratti pubblici di appalto di servizi non vi è alcuno spazio per l'autonomia contrattuale delle parti in relazione alla normativa inderogabile stabilita dal*

⁴ Infatti, l'articolo 178, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023, sancisce espressamente che *"la durata dei contratti di concessione non è prorogabile"*. Come è noto, secondo la giurisprudenza prevalente, nel vigente quadro ordinamentale, è consentita solo la "proroga tecnica", che in quanto *"ipotesi del tutto eccezionale, utilizzabile solo qualora non sia possibile attivare i necessari meccanismi concorrenziali"* (Consiglio di Stato, Sez. V, 29 maggio 2019, n. 3588) presenta carattere temporaneo ed eccezionale, poiché è diretta a consentire la mera prosecuzione del rapporto contrattuale in corso nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara e deve essere fondata su *"oggettivi e insuperabili ritardi nella conclusione della nuova gara non imputabili alla stazione appaltante"* (*ex ultimis*, Consiglio di Stato, Sez. V, 16 febbraio 2023, n. 1626).

legislatore per ragioni di interesse pubblico, in quanto vige il principio in forza del quale, salve espresse previsioni dettate dalla legge in conformità della normativa comunitaria, l'Amministrazione, una volta scaduto il contratto, deve, qualora abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara" (Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza del 12 settembre 2023, n. 8292). Anche la giurisprudenza di legittimità ha dichiarato l'illegittimità delle discipline regionali che, non contemplando l'indizione di gare d'appalto, disponevano la proroga o il rinnovo automatico degli affidamenti (cfr. Corte costituzionale, sentenze del 9 gennaio 2019, n. 1 e del 4 luglio 2013, n. 171).

La stessa Autorità ha più volte segnalato la problematicità delle attività amministrative riguardanti la gestione dei servizi pubblici locali che, lungi dall'interpretare in senso pro-concorrenziale gli obblighi normativi imposti dalle norme di liberalizzazione avvicendatesi nel tempo, si sono estrinsecate nella proroga o rinnovo degli affidamenti e dei contratti di servizio in essere⁵. La proroga estende infatti la durata del contratto, impedendo il ricorso a gestioni dei servizi pubblici locali maggiormente efficienti, per cui è essenziale che *"lo strumento della proroga sia confinato a situazioni eccezionali ed imprevedibili non altrimenti gestibili"*⁶, tali cioè da non eccedere le reali esigenze delle amministrazioni, in un'ottica di necessità e proporzionalità, per consentire quanto prima il ricorso a strumenti idonei a favorire un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche⁷. Peraltro, il sistema di proroghe configura altresì una restrizione alla libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di cui agli articoli 49 e 56 TFUE, in quanto idonee a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento dei servizi pubblici locali nel territorio tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti.

Nel caso di specie, il rinnovo del contratto per cinque anni con la precisazione contenuta nell'inciso *"comunque sino al compimento della procedura concordataria"* rischia di procrastinare la durata dell'affidamento oltre il termine di cinque anni legalmente consentito, rendendolo di fatto indeterminato. Infatti, non è legislativamente previsto un termine di durata massima della procedura concordataria (la legge fallimentare indica semplicemente che il piano deve prevedere i tempi di adempimento della proposta, senza prevedere una durata massima della relativa procedura), né detti tempi sono comunque prevedibili con certezza. Sebbene il piano proposto dal liquidatore preveda il risanamento della Società in cinque anni, non può tacersi l'esistenza di un notevole margine di rischio che tale durata venga protratta (e del resto, la medesima pattuizione contrattuale sulla durata dell'affidamento ne è conferma), dipendendo in larga parte dall'emanazione di atti da parte del Comune, che attualmente versa in stato di dissesto finanziario.

⁵ Cfr., *ex multis*, AS1914 - Regione Calabria - Trasporto pubblico locale su gomma del 12 giugno 2023, in Bollettino n. 38/2023; AS1550 - Concessioni e criticità concorrenziali del 20 dicembre 2018, in Bollettino n. 48/2018; AS1494 - Regione Basilicata - Prosecuzione servizi di trasporto pubblico locale su gomma del 23 febbraio 2018, in Bollettino n. 13/2018; AS1197 - Schema di atto di regolazione in materia di gare del trasporto pubblico locale del 30 aprile 2015, in Bollettino n. 21/2015.

⁶ Cfr. AS1197, cit.

⁷ Cfr., *ex multis*, AS1730 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021 del 22 marzo 2021, in Bollettino n. 13/2021; AS1721 - Disciplina delle concessioni di posteggio per il commercio su area pubblica del 15 febbraio 2021, in Bollettino n. 9/2021; AS1712 - Comune di Castiglione della Pescaia (GR) - Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative del 9 dicembre 2020, in Bollettino n. 50/2020.

In definitiva, il rinnovo della durata indeterminata dell'affidamento "*comunque sino al compimento della procedura concordataria*" disposta dal Comune di Chieti in favore di Teateservizi si traduce in una prassi dilatoria illegittima, volta a ritardare l'attuazione delle riforme in materia di servizi pubblici locali e a far conseguire un indebito vantaggio alla società *in house* comunale.

In conclusione, la deliberazione del Comune di Chieti citata in premessa, avente ad oggetto il rinnovo dell'affidamento *in house* alla società Teateservizi del servizio di riscossione tributi nel Comune di Chieti a far data dal 1° gennaio 2024 fino al 31 dicembre 2028 o, comunque, fino al compimento della procedura concordataria, è illegittima per i seguenti motivi:

- (i) la totale carenza di motivazione qualificata circa la forma di affidamento scelta e le ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché l'assenza della apposita relazione sull'affidamento, in violazione dell'articolo 5 del TUSPP e degli articoli 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022;
- (ii) la durata indeterminata dell'affidamento "*sino al compimento della procedura concordataria*", in violazione dell'articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022.

L'Autorità ritiene che la totale carenza di motivazione sulla forma di affidamento prescelta e sulle ragioni del mancato ricorso al mercato, l'assenza della apposita relazione, nonché la durata indeterminata (oltre il termine di cinque anni legalmente consentito) del rinnovato affidamento *in house* costituiscono una grave violazione del TUSPP e della normativa di riordino dei servizi pubblici locali, con pericolosi effetti distorsivi su un mercato, quale quello della riscossione tributi, di particolare importanza sia in assoluto per le casse degli Enti locali, sia nel caso specifico, vista la situazione di dissesto finanziario in cui versa il Comune di Chieti. Le illicite contestate, infatti, sono idonee, da un lato, a far conseguire un indebito vantaggio alla società partecipata in grave stato di perdita e crisi finanziaria e, dall'altro lato, a ritardare e ostacolare ingiustificatamente nel Comune di Chieti l'affidamento del servizio di riscossione tributi tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti, nonché capace di garantire, a beneficio degli utenti, che il servizio sia espletato con efficienza, alti livelli di qualità, sicurezza e secondo i canoni della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica. Del resto, sia le disposizioni dettate dal TUSPP, sia la disciplina di cui al d.lgs. n. 201/2022, si pongono come obiettivi, tra gli altri, la tutela e la promozione della concorrenza (cfr. articolo 1 del TUSPP e articolo 1, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022).

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990, il Comune di Chieti dovrà comunicare all'Autorità, entro sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali che sottendono alle normative violate, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Chieti al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, avente ad oggetto la deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Chieti n. 460 del 29 giugno 2023, di rinnovo del contratto di affidamento del servizio di riscossione tributi da parte del Comune di Chieti a favore della società in house Teateservizi S.r.l. in liquidazione

L'Autorità, in data 28 novembre 2023, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Chieti, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla deliberazione della Giunta Comunale n. 460 del 29 giugno 2023, recante *"Società in house Teateservizi srl. Approvazione Linee Guida Piano di Risanamento prot. n. 18599 del 13.03.2023. Provvedimenti. Determinazioni"*, con la quale il Comune di Chieti ha disposto il rinnovo del contratto di affidamento del servizio di riscossione tributi - a far data dal 1° gennaio 2024 fino al 31 dicembre 2028, o comunque fino al compimento della procedura concordataria - in favore della società *in house* Teateservizi S.r.l. in liquidazione.

L'Autorità ha ritenuto che tale deliberazione fosse illegittima per i seguenti motivi: (i) la carenza assoluta di motivazione analitica in relazione alla modalità di affidamento scelta e alle ragioni del mancato ricorso al mercato, oltre alla mancata elaborazione della relazione sulla scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale, nonché (ii) la durata sostanzialmente indeterminata dell'affidamento.

Nel termine normativamente previsto, nel caso di specie scaduto lo scorso 3 febbraio, il Comune di Chieti non ha fatto pervenire alcun riscontro al parere motivato.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Ente al parere motivato del 28 novembre 2023, trasmesso in data 5 dicembre 2023, l'Autorità ha deliberato, nella riunione del 13 febbraio 2024, di proporre ricorso al TAR Abruzzo contro la deliberazione in oggetto.

AS1946 - COMUNE DI NAPOLI - RICOGNIZIONE SPL 2023

Roma, 22 febbraio 2024

Comune di Napoli

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 20 febbraio 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, in merito alla relazione, adottata da codesto Comune ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (recante il "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*"), contenente la ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati nel territorio di competenza¹.

In base all'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, tale ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale affidato dagli enti competenti dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve, altresì, indicare la misura del ricorso agli affidamenti *in house* e gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

Il nuovo d.lgs. n. 201/2022 ha, dunque, inteso rendere maggiormente trasparenti i risultati delle gestioni dei servizi pubblici locali, affidando agli enti il compito di verificare che le condizioni di offerta del servizio siano sostenibili nel corso del tempo dal punto di vista economico e finanziario e tali da assicurare, anche sotto il profilo qualitativo, la soddisfazione dei bisogni degli utenti. Dall'analisi della relazione adottata da Codesto Comune e pubblicata sul portale dell'ANAC emergono, con particolare riguardo ai servizi di gestione dei rifiuti urbani, di trasporto pubblico locale e di gestione della sosta stradale, alcune criticità e carenze rispetto agli elementi di valutazione richiesti dal citato articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022.

Riguardo al servizio di gestione dei rifiuti urbani, affidato alla società *in house* A.S.I.A. Napoli S.p.A. fino al 2033, nella ricognizione sono del tutto assenti informazioni relative all'andamento della gestione sotto i profili della qualità del servizio (erogata e/o percepita) e del raggiungimento degli obiettivi contrattuali da parte dell'affidataria. Inoltre, si riferisce che la tariffa attuale risulta ancora parametrata al Piano Economico-Finanziario (di seguito, "PEF") relativo all'anno 2019, non essendo stati approvati i PEF per gli anni successivi e nonostante la regolazione di settore stabilita da ARERA preveda la formulazione di un PEF quadriennale, valido per le annualità 2022-2025, con

¹ La menzionata relazione è stata pubblicata sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali ("*Trasparenza SPL*") dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito "ANAC") in data 5 gennaio 2024.

revisione a cadenza biennale nel 2024. Non è indicato in che modo la tariffa in vigore sia in linea con gli atti e gli indicatori stabiliti da ARERA, ancorché il Comune nella ricognizione riferisca che “A.S.I.A. Napoli S.p.A. deve informare la propria attività anche alle delibere adottate da ARERA”. Dai dati pubblicati nel “Rapporto Rifiuti Urbani Edizione 2023” di ISPRA, risulta che la percentuale di raccolta differenziata realizzata dall'affidataria nel 2022 è stata soltanto del 40,4% (2,9% in più rispetto al 2021), contro la media regionale del 55,6%, la media del Sud del 57,5% e la media italiana del 65,2%. Nello stesso anno, la produzione pro-capite di rifiuti totali nel Comune di Napoli si è attestata sui 550 kg/ab, dato superiore alla media nazionale pari a 494 kg/ab. Non risulta, invece, disponibile il dato relativo al costo pro-capite nel 2022; tuttavia, nel 2021, il costo pro-capite del servizio svolto da A.S.I.A S.p.A. è stato di €273/ab, contro la media regionale di €220/ab, la media del Sud di €202,3/ab e la media italiana di €194,5/ab.

Si rilevano, dunque, alcune criticità nell'andamento della gestione, che non sono evidenziate nella ricognizione, relative alle scarse *performance* in termini di percentuale di raccolta differenziata, a un'elevata produzione pro-capite di rifiuti e un elevato costo pro-capite del servizio.

A fronte delle criticità rilevate, peraltro, nella revisione periodica delle partecipazioni pubbliche, adottata ai sensi dell'articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016 (recante il “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*”)² e approvata con deliberazione del Consiglio Comunale n. 129 del 23 dicembre 2023, codesto Comune ha deliberato il mantenimento della partecipazione nella società A.S.I.A. Napoli S.p.A., senza alcuna azione di razionalizzazione e senza tuttavia indicare le ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio alla menzionata società, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione, come richiesto dall'articolo 17, comma 5, del d.lgs. n. 201/2022.

La relazione sulla situazione gestionale del servizio di gestione dei rifiuti urbani risulta, dunque, carente con riferimento a: l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico in relazione agli impegni assunti nel contratto di servizio; i livelli raggiunti in termini di qualità del servizio, con riferimento agli impegni assunti nel contratto di servizio e agli indicatori forniti dalle delibere di ARERA; gli oneri e i risultati in capo all'ente affidante, con particolare riguardo all'efficienza e all'equilibrio economico-finanziario della gestione.

Occorre, in ogni caso, considerare le stringenti tempistiche per il passaggio al gestore unico che dovrà essere individuato dall'Ente d'Ambito Napoli 1 (o, decorsi infruttuosamente i termini previsti, dalla Regione, una volta attivati i poteri sostitutivi), imposte dall'articolo 3 della legge regionale n. 14/2016, recante “*Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare*”, come da ultimo modificata dalla legge regionale n. 19/2023. Tra l'altro, secondo il regime transitorio di cui all'articolo 40 della medesima legge regionale n. 14/2016, l'affidamento ad A.S.I.A. Napoli S.p.A. - essendo qualificabile come nuovo affidamento, in quanto successivo all'entrata in vigore della previsione normativa - deve prevedere “*la cessazione espressa e automatica dell'affidamento a seguito dell'individuazione del nuovo gestore del servizio integrato da parte dell'Ente di Ambito*”.

In vista, dunque, della prossima conclusione del periodo transitorio ad esito dell'individuazione del gestore unico, si sollecita Codesto Comune ad agevolare, in ottemperanza a quanto stabilito dal

² Secondo quanto stabilito dall'articolo 30, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022, nel caso di servizi affidati a società *in house* la ricognizione costituisce un'appendice, della relazione di cui all'articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016.

richiamato quadro normativo, il pronto subentro del nuovo affidatario, al fine di consentire il più immediato dispiegamento degli effetti benefici derivanti dal superamento della frammentazione e la razionalizzazione dell'assetto organizzativo del servizio nel territorio dell'ATO Napoli 1.

In riferimento al servizio di trasporto pubblico locale, l'affidamento *in house* alla società A.N.M. S.p.A. risulta attualmente in stato di proroga, disposta per ragioni di emergenza ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, per due volte consecutive, da ultimo con la deliberazione di Giunta Comunale n. 509 del 12 dicembre 2022, con validità fino al 31 dicembre 2024.

Dalla ricognizione relativa al servizio di trasporto pubblico locale emergono alcune criticità nell'andamento della gestione dal punto di vista qualitativo, in particolare dovute allo scarso gradimento dei servizi autofilotramviari da parte dell'utenza e al valore non eccellente di determinati indicatori (*comfort* del viaggio, puntualità e frequenza delle corse). In merito a tale servizio, nella sopra richiamata revisione periodica delle partecipazioni pubbliche, è previsto il mantenimento della partecipazione indiretta in A.N.M. S.p.A. con azioni di razionalizzazione ed efficientamento derivanti dall'attuazione del piano concordatario, finora - da quanto riportato - regolarmente realizzate.

Si aggiunge che, con deliberazione di Giunta Comunale n. 476 del 7 dicembre 2023, il Comune di Napoli ha approvato il Documento Unico di Programmazione 2024-2026 (di seguito, "DUP 2024-2026"), nel quale tra gli obiettivi strategici, e specificamente nell'obiettivo strategico "*Promuovere lo sviluppo della mobilità sostenibile e intelligente, con soluzioni vantaggiose per l'ambiente e la città*", è esplicitamente contemplata la seguente azione: "*Fornire supporto alla Regione Campania in merito alla procedura di evidenza pubblica di affidamento in concessione dei servizi minimi di TPL del Comune di Napoli (lotto 5)*".³

In tal merito, si invita codesto Comune ad attivarsi tempestivamente per consentire l'espletamento della sopra indicata procedura a evidenza pubblica, da parte della Regione Campania, per l'aggiudicazione del servizio di trasporto pubblico nel Comune di Napoli - distinta in due separati lotti, afferenti, rispettivamente, ai servizi autofilotramviari e accessori e ai servizi di metropolitana e funicolari. Ciò anche al fine di evitare il ricorso da parte di codesto Comune a un'ulteriore proroga di emergenza ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007.

Infine, in relazione al servizio di gestione della sosta stradale, la ricognizione riporta che anch'esso è affidato alla società A.N.M. S.p.A., in virtù di un contratto sottoscritto in data 5 ottobre 2004, "*tacitamente rinnovato, a oggi, fino al 31/12/2024*", e risulta carente con riguardo ai parametri di valutazione previsti dal citato articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022.

Conclusivamente, alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica che codesto Comune si adoperi tempestivamente per far sì che i servizi di gestione dei rifiuti urbani, di trasporto pubblico locale e di gestione della sosta stradale, nel territorio di propria competenza, siano espletati con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche, a beneficio degli utenti, anche in vista dei prossimi affidamenti. È questa, del resto, la *ratio* della riforma pro-concorrenziale

³ Lo stesso DUP 2024-2026 riporta che, già nella deliberazione di Giunta Comunale n. 509 del 12/12/2022 con cui veniva approvata l'ultima proroga, il Comune aveva disposto affinché fosse "*fornita indicazione alla Regione Campania di prevedere nel redigendo bando di gara la suddivisione in due lotti, relativi rispettivamente a: 1. Servizi di TPL di superficie su gomma, tram e ascensori e scale mobili (funzionali ai servizi di TPL); 2. Servizi di TPL metropolitani e funicolari, per la procedura di affidamento in concessione dei servizi minimi di TPL del Lotto 5 (città di Napoli)*".

operata dal d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dall'articolo 30 che ha stabilito un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni, proprio al fine di raggiungere e mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d'essere del servizio pubblico.

Si invita pertanto codesta Amministrazione a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità sopra rilevate. La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

AS1947 – AUTORITÀ IDRICA PUGLIESE - RICOGNIZIONE SPL 2023

Roma, 22 febbraio 2024

Autorità Idrica Pugliese

p.c. Regione Puglia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 20 febbraio 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990 in merito alla relazione, adottata da codesto Ente *ex* articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (recante il “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”), contenente la ricognizione della situazione gestionale del servizio idrico integrato affidato nel territorio di competenza¹.

In base all'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, tale ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale affidato dagli enti competenti dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve, altresì, indicare la misura del ricorso agli affidamenti *in house* e gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

Il nuovo d.lgs. n. 201/2022 ha, dunque, inteso rendere maggiormente trasparenti i risultati delle gestioni dei servizi pubblici locali, affidando agli enti il compito di verificare che le condizioni di offerta del servizio siano sostenibili nel corso del tempo dal punto di vista economico e finanziario e tali da assicurare, anche sotto il profilo qualitativo, la soddisfazione dei bisogni degli utenti.

Dall'analisi della relazione adottata da codesto Ente e pubblicata sul portale dell'ANAC emergono alcune criticità e carenze rispetto agli elementi di valutazione richiesti dal citato articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, in particolare dal punto di vista del costo e della qualità del servizio idrico integrato, nonché della durata dell'affidamento.

Il servizio in questione risulta essere stato affidato *ex lege* alla società Acquedotto Pugliese S.p.A. a far data dall'11 maggio 1999 e fino al 31 dicembre 2025, per un valore pari a € 12.893.000.

Relativamente ai costi del servizio per gli utenti, la ricognizione riporta i valori della bolletta media applicata nell'ultimo triennio 2020-2022 per l'utenza domestica (costituita da una famiglia tipo di tre persone con un consumo medio pro-capite di 150 litri/giorno), pari a € 398,07 per il 2020, € 408,9 per il 2021 e € 421,81 per il 2022, dando atto della crescita della spesa media sostenuta dall'utenza nel 2022 del 3,2% rispetto al 2021, in ragione di un contemporaneo aumento dei costi operativi. Si

¹ La menzionata relazione è stata pubblicata sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali (“*Trasparenza SPL*”), dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito “ANAC”) in data 28 dicembre 2023.

evidenzia che, secondo le informazioni disponibili nella Relazione Annuale - Stato dei servizi 2022 pubblicata da ARERA, la spesa media annua per l'utenza risulta superiore rispetto alla spesa media ponderata sostenuta nel 2022 dall'utenza domestica residente tipo nell'area geografica di riferimento "Sud e Isole" (pari a € 352,5), nonché rispetto alla media ponderata su scala nazionale (pari a € 325,9).

Inoltre, relativamente alla qualità del servizio, la ricognizione illustra genericamente la regolazione ARERA sugli *standard* di qualità e non fornisce indicatori sulla soddisfazione dell'utenza. Tuttavia, dal sito istituzionale ARERA, la qualità tecnica della gestione risulta complessivamente insufficiente per Acquedotto Pugliese S.p.A., essendo carente dal punto di vista delle perdite idriche e non raggiungendo gli obiettivi di qualità in relazione all'adeguatezza della fognatura, allo smaltimento dei fanghi e alla qualità dell'acqua depurata. In proposito, la ricognizione non fornisce chiarimenti né informazioni sulle azioni poste in essere o programmate dal gestore per il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti da ARERA.

Infine, con riferimento alla durata dell'affidamento, si evidenzia che nonostante la prossima scadenza dell'affidamento (il 31 dicembre 2025), la ricognizione non fornisce informazioni sulla futura modalità di affidamento della gestione del servizio, né sull'eventuale proroga della gestione in capo all'attuale affidatario.

Tuttavia, si evidenzia che dal sito istituzionale del Consiglio Regionale della Regione Puglia risulta in lavorazione un progetto di legge regionale che prevede - al fine di individuare Acquedotto Pugliese S.p.A. come affidataria in house del servizio idrico dal 1° gennaio 2026 al 31 dicembre 2046 - la modifica all'azionariato di Acquedotto Pugliese S.p.A., mediante l'ingresso nel capitale sociale (attualmente detenuto al 100% dalla Regione Puglia) di tutti i Comuni pugliesi e la contestuale istituzione di un Comitato per il controllo analogo congiunto sulla medesima società.

A riguardo, l'Autorità ritiene che la proposta di legge regionale presenti delle criticità concorrenziali, in quanto, nell'individuare essa stessa la forma di gestione del servizio idrico, il soggetto affidatario e la durata dell'affidamento, risulta idonea a escludere *ex ante* il confronto concorrenziale. Infatti, sebbene la scelta del modello gestionale *in house* rientri tra le modalità gestionali ammesse dall'ordinamento, l'esercizio di tale discrezionalità deve pur sempre trovare riscontro nella motivazione degli atti amministrativi che conducono alla scelta del modello di gestione del servizio (nel caso di affidamento *in house*, sia dalla relazione *ex* articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022, sia dalla qualificata motivazione della delibera di affidamento, che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, ai sensi dell'articolo 17 del medesimo decreto).

Detti oneri motivazionali hanno una funzione prodromica alla realizzazione dei principi concorrenziali, in quanto sono finalizzati a evitare che la modalità di affidamento *in house* si estenda oltre gli obiettivi prefissati dal legislatore e senza la preventiva valutazione di elementi economici e qualitativi sulla maggior convenienza di detta modalità di gestione rispetto al ricorso al mercato, tenendo anche conto dei risultati raggiunti in eventuali pregresse gestioni *in house*.

Pertanto, in ragione delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica che codesto Ente si adoperi tempestivamente per far sì che il servizio idrico nel territorio di propria competenza sia espletato con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche, a beneficio degli utenti, anche in vista dei futuri affidamenti che saranno disposti. È questa, del resto, la *ratio* della riforma pro-concorrenziale operata dal d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dall'articolo 30 che ha stabilito un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle Amministrazioni e sui risultati delle

gestioni, proprio al fine di raggiungere e mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d'essere del servizio pubblico. Si invita, quindi, codesta Amministrazione a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità sopra rilevate. La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

AS1948 - PROVINCIA DI VERONA - RICOGNIZIONE SPL 2023

Roma, 22 febbraio 2024

Provincia di Verona

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 20 febbraio 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, in merito alla relazione, adottata da codesta Provincia *ex* articolo 30 del decreto legislativo n. 201/2022 (recante il "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*"), contenente la ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati nel territorio di competenza¹.

In base all'articolo 30, comma 1, del decreto legislativo n. 201/2022, tale ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale affidato dagli enti competenti dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve, altresì, indicare la misura del ricorso agli affidamenti *in house* e gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

Il nuovo decreto legislativo n. 201/2022 ha, dunque, inteso rendere maggiormente trasparenti i risultati delle gestioni dei servizi pubblici locali, affidando agli enti competenti il compito di verificare che le condizioni di offerta del servizio siano sostenibili nel corso del tempo dal punto di vista economico e finanziario e tali da assicurare, anche sotto il profilo qualitativo, la soddisfazione dei bisogni degli utenti.

Dall'analisi della relazione adottata da codesta Provincia e pubblicata sul portale dedicato dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, emergono, con particolare riguardo alla gestione del trasporto pubblico locale (di seguito, "TPL") alcune carenze e criticità rispetto agli elementi di valutazione richiesti dal citato articolo 30, comma 1, del decreto legislativo n. 201/2022.

Preliminarmente occorre osservare che il servizio in questione è gestito in regime di concessione dalla società Azienda Trasporti Verona S.r.l. (di seguito, "ATV"), attualmente partecipata in modo paritario dal Comune di Verona (tramite Azienda Mobilità Trasporti Turismo e Territorio S.p.A., "AMT3 S.p.A.", interamente detenuta dall'ente medesimo) e da FNM S.p.A.. In particolare, secondo quanto riportato nella relazione, il TPL extraurbano nella Provincia di Verona è stato affidato in data 15 luglio 2005, mentre il TPL urbano nei Comuni di Verona e di Legnago è stato affidato,

¹ La menzionata relazione è stata pubblicata sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali ("*Trasparenza SPL*") dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in data 29 dicembre 2023.

rispettivamente, in data 21 giugno 2001 e 22 giugno 2001. I tre contratti di servizio, prorogati al 31 dicembre 2023, sono stati pubblicati sul portale dedicato dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in data 21 dicembre 2023.

Relativamente a tale scadenza è stato tuttavia possibile appurare che i medesimi contratti sono stati ulteriormente prorogati al 31 dicembre 2026, in virtù dell'articolo 24, comma 5-bis, del decreto-legge n. 4/2022² (convertito, con modificazioni, in legge n. 25/2022) e che, in data 11 dicembre 2023, è stato pubblicato in GUUE l'avviso di preinformazione (n. 739259-2023-IT), ai sensi dell'articolo 7 del Regolamento (CE) n. 1370/2007, della gara per il servizio di TPL di linea urbano di Verona e Legnago ed extraurbano veronese, compresa la filovia urbana in corso di realizzazione da parte del Comune di Verona (attraverso la società AMT3 S.p.A.). La data prevista d'inizio del contratto è il 1° gennaio 2027, con durata di ottantaquattro mesi.

Con specifico riferimento alle carenze e criticità contenute nella relazione adottata da codesta Provincia, relativamente alla qualità del servizio risulta che, da fine ottobre 2022, ATV ha iniziato a sospendere corse, principalmente urbane, a causa di una lamentata carenza di autisti (tra dicembre 2019 e maggio 2023 l'organico risulta essersi ridotto di cinquanta unità su seicento), nonché, secondo quanto dichiarato, a causa della congestione del traffico che, soprattutto nell'area metropolitana, in determinate fasce orarie, avrebbe compromesso radicalmente la puntualità del servizio di TPL, anche per l'aumento del traffico privato dopo la pandemia e per i numerosi cantieri aperti.

Inoltre, nella relazione risulta assente, per l'anno 2022, il livello di raggiungimento degli indicatori di qualità previsti nei contratti di servizio, così come qualsivoglia indice di soddisfazione dell'utenza. Relativamente al 2021, si dà invece conto - senza, tuttavia, fornire alcuna evidenza né *benchmark* di riferimento - che gli obiettivi di qualità sono stati integralmente raggiunti per il TPL extraurbano. Per il servizio di TPL urbano, invece, nel Comune di Verona si dichiara uno scostamento sul numero dei controlli a bordo, mentre nel Comune di Legnago si registrano degli scostamenti sulla diffusione e chiarezza delle informazioni, sul reperimento di biglietti e abbonamenti, nonché sulla comodità di interscambio e coincidenze.

Ulteriori carenze riguardano sia i costi del servizio per gli utenti sia gli obblighi previsti nei contratti di servizio che non sono indicati; rispetto a questi ultimi, è tuttavia evidenziato che, a causa della menzionata insufficienza di autisti, ATV ha apportato, dalla fine del 2022, numerose variazioni del servizio, modificando orari e cancellando corse, spesso anche in assenza di preventiva organizzazione.

Alla luce di tutto quanto sopra rilevato, la relazione sulla situazione gestionale del servizio di TPL nei territori di riferimento risulta carente rispetto ai parametri richiesti dall'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, con particolare riguardo: all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico in relazione agli impegni assunti nei contratti di servizio; ai livelli raggiunti in termini di qualità del servizio, con riferimento sia agli impegni assunti nei contratti di servizio e sia agli atti e indicatori adottati dalle competenti autorità di regolazione; all'efficienza e all'equilibrio economico-finanziario della gestione. Se, per un verso, le menzionate carenze non consentono una compiuta

² Recante "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico".

valutazione sul concreto andamento del servizio di TPL, per altro verso, dall'analisi dei dati prodotti emerge, comunque, un quadro problematico dal punto di vista economico e qualitativo, inidoneo a soddisfare le esigenze degli utenti, ai quali, preme rammentarlo, è assicurata una posizione di centralità nell'organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022.

Considerando, inoltre, che gli originari contratti di servizio per il TPL nei territori di riferimento sono stati più volte prorogati nel tempo, l'Autorità intende, altresì, rammentare di aver censurato in più occasioni "*l'uso estensivo dello strumento della proroga*"³ degli affidamenti esistenti anche oltre le già ampie opportunità concesse dal Regolamento (CE) n. 1370/2007⁴. In settori già caratterizzati da una lunga durata degli affidamenti, come quello del TPL, lo strumento della proroga dovrebbe, infatti, essere confinato a situazioni eccezionali, non altrimenti gestibili, in un'ottica di necessità e proporzionalità; in caso contrario, si prolungano nel tempo, ben oltre la durata dei contratti, gestioni inefficienti e vi è il rischio che aziende con una situazione economico-finanziaria compromessa diventino ancora meno appetibili sul mercato.

Pertanto, alla luce delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica che codesta Provincia si adoperi tempestivamente sia per concludere la gara per il servizio di TPL nel territorio di propria competenza nel rispetto delle tempistiche previste (con effettivo inizio della gestione da parte dell'aggiudicatario a far data 1° gennaio 2027), sia per far sì che il medesimo servizio sia espletato con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche, a beneficio degli utenti. È questa, del resto, la *ratio* della riforma pro-concorrenziale operata dal d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dell'articolo 30 che ha stabilito un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni proprio per raggiungere e mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d'essere del servizio pubblico.

Si invita pertanto codesta Amministrazione a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità sopra rilevate. La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

³ Cfr., *ex multis*, AS1920 - Comune di Rieti - Affidamento di vari servizi pubblici locali alla società in house A.S.M. Rieti, in Bollettino n. 41/2023; AS1910 - Roma Capitale - Affidamento servizi di trasporto pubblico locale, in Bollettino n. 35/2023; AS1902 - Regione siciliana - Affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma, in Bollettino n. 30/2023; AS1914 - Regione Calabria - Trasporto pubblico locale su gomma, in Bollettino n. 38/2023; AS1730 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021, in Bollettino n. 13/2021; AS1494 - Regione Basilicata - Prosecuzione servizi di trasporto pubblico locale su gomma, in Bollettino n. 13/2018; IC47 - Condizioni concorrenziali nei mercati del trasporto pubblico locale, in Bollettino n. 20/2016.

⁴ In particolare dall'articolo 5, paragrafo 5, che consente l'aggiudicazione diretta dei contratti come provvedimento di emergenza in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione, per un periodo non superiore a due anni.

AS1949 - COMUNE DI FIRENZE - EROGAZIONE DEL SERVIZIO TAXI

Roma, 6 marzo 2024

Comune di Firenze

Il 17 novembre 2023 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha inviato una richiesta di informazioni ai comuni di Bologna, Firenze, Genova, Palermo e Torino e alle principali cooperative taxi e piattaforme per la prenotazione dei taxi ivi attive al fine di valutare l'erogazione del servizio taxi in tali contesti.

Per quanto riguarda il Comune di Firenze, dalle informazioni ricevute sono emerse alcune criticità riguardanti la mancanza del monitoraggio del servizio taxi e l'assenza di interlocuzioni tra il Comune e le cooperative taxi ivi attive, che l'Autorità, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 22 della legge n. 287 del 1990, nella riunione del 27 febbraio 2024, ha ritenuto di segnalare.

Le risposte fornite alla richiesta di informazioni hanno, in particolare, evidenziato che nel Comune di Firenze non viene effettuato alcun monitoraggio specifico sull'erogazione del servizio taxi.

Sul punto, si osserva che un controllo attivo ed efficace sulla regolarità del servizio e sul rispetto di turni assegnati a ciascun tassista appare necessario per garantire un adeguato livello di qualità del servizio e per disincentivare comportamenti illeciti che danneggiano gli utenti finali.

Inoltre, il Comune di Firenze ha riferito di non aver richiesto, di recente, informazioni relative all'adeguatezza del servizio taxi alle cooperative attive nel territorio. Simili interlocuzioni, a maggior ragione se supportate da analisi empiriche dei dati sulle richieste in possesso delle cooperative, sono fondamentali per verificare in modo attivo, efficace e tempestivo l'adeguatezza del servizio ed evitare, attraverso interventi correttivi, che si possano creare situazioni di carenza dell'offerta rispetto alla domanda con conseguenti gravi disagi per l'utenza finale.

Di contro, si esprime apprezzamento in merito ad alcune misure implementate da codesto Comune per aumentare la qualità e l'efficienza del servizio: si tratta a tutti gli effetti di misure che potrebbero essere replicate in quei comuni che ancora non le prevedono, ipoteticamente anche dopo un confronto con le parti in causa e un iniziale periodo di sperimentazione.

A Firenze, per esempio, i tassisti possono svolgere i propri servizi con più flessibilità nei periodi di maggior domanda, potendo decidere di lavorare in turni diversi o più prolungati rispetto a quelli prestabiliti. Fermo restando un obbligo di servizio minimo garantito per ciascuna ora del giorno e la necessità di garantire le tutele in materia di lavoro, simili iniziative mirano a favorire una maggiore flessibilità nella disciplina delle turnazioni dei taxi, evitando così che regolamentazioni troppo rigide possano *“essere di ostacolo all'instaurazione di un efficace confronto concorrenziale impedendo agli operatori di competere sul prezzo o sulla qualità del servizio reso”*, come già in passato

segnalato dall’Autorità¹. Altre iniziative sono risultate efficaci per incrementare la flessibilità del servizio taxi, soprattutto nei periodi di maggior afflusso turistico. Per fronteggiare prevedibili aumenti temporanei della domanda, l’amministrazione comunale di Firenze può inoltre rilasciare autorizzazioni temporanee, la cui durata è stabilita di volta in volta in base alle necessità. Infine, si sottolinea positivamente la presenza del c.d. *taxi sharing* (o taxi multiplo), che ha lo scopo di soddisfare il trasporto contemporaneo di un maggior numero di utenti diretti nella stessa zona, ad un costo *pro-capite* inferiore; la prestazione del *taxi sharing* è obbligatoria in presenza di almeno tre utenti diretti nella stessa zona di destinazione.

In conclusione, con la presente segnalazione l’Autorità, richiamando quanto già evidenziato in precedenti interventi di *advocacy*² intende sollecitare il Comune di Firenze ad adottare iniziative concrete per monitorare regolarmente il servizio taxi, anche tramite una costante richiesta di informazioni e dati alle principali cooperative taxi attive nel territorio.

Inoltre, l’Autorità auspica, infine, che codesto Comune tenga adeguatamente in considerazione le potenziali criticità relative alla scarsità di offerta del servizio taxi adibito al trasporto dei disabili gravi. Ai sensi dell’art. 14, comma 2, della legge n. 21 del 1992, che disciplina l’attività di trasporto mediante taxi, nei propri regolamenti i comuni “*dettano norme per stabilire specifiche condizioni di servizio per il trasporto di soggetti portatori di handicap, nonché il numero e il tipo di veicoli già esistenti da attrezzare anche al trasporto di soggetti portatori di handicap di particolare gravità*”. In merito a tale profilo, l’Autorità invita codesto Comune a tenere in considerazione, nell’ambito della valutazione sull’adeguatezza dell’offerta, anche il numero di licenze taxi rilasciate a vetture in grado di soddisfare le condizioni di servizio per il trasporto di soggetti portatori di handicap di particolare gravità, in modo da rendere l’offerta del servizio adeguata a soddisfare anche tali esigenze di mobilità.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

¹ Cfr. AS942 del 25 febbraio 2012 “*Comune di Roma –turnazioni per il servizio taxi*”. Si veda anche AS277 del 26 febbraio 2004 “*Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi*”.

² Cfr., a titolo di esempio, AS277 del 3 marzo 2004, *Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi*, in Boll. n. 9/2004; AS1354 del 10 marzo 2017, *Riforma del settore della mobilità non di linea*, in Boll. n. 9/2017; AS1921 del 3 novembre 2023, *Regolamentazione licenze taxi*, in Boll. n. 42/2023.

AS1950 - COMUNE DI PALERMO - EROGAZIONE DEL SERVIZIO TAXI

Roma, 6 marzo 2024

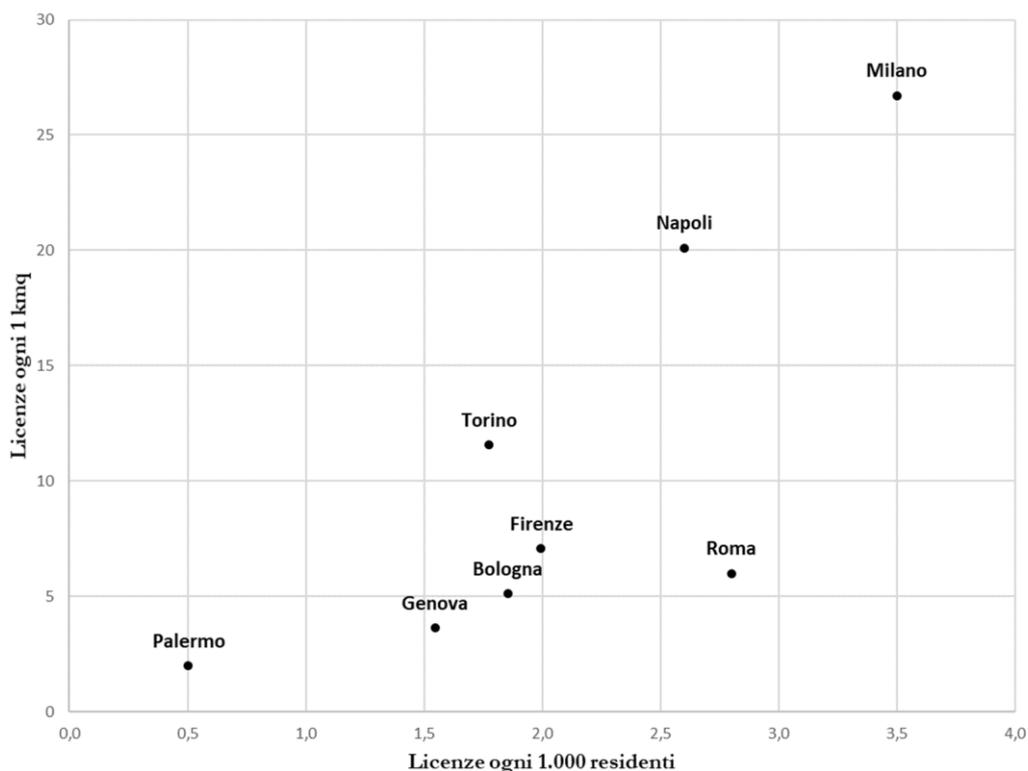
Comune di Palermo

Il 17 novembre 2023 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha inviato una richiesta di informazioni ai comuni di Bologna, Firenze, Genova, Palermo e Torino e alle principali cooperative taxi e piattaforme per la prenotazione dei taxi ivi attive al fine di valutare l'erogazione del servizio taxi in tali contesti.

Per quanto riguarda il Comune di Palermo, dall'analisi dei dati e delle informazioni ricevute è emersa una situazione di significativa incapacità dell'offerta di far fronte alla domanda i servizi taxi. L'Autorità, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 22 della legge n. 287 del 1990, nella riunione del 27 febbraio 2024, ha ritenuto di segnalare tale situazione e di svolgere alcune considerazioni in merito ai turni del servizio taxi e al monitoraggio sulla qualità e adeguatezza del servizio stesso.

L'analisi delle richieste taxi nel Comune di Palermo mostra che quest'ultime, negli ultimi 12 mesi, sono cresciute in maniera più che proporzionale rispetto alle richieste che le cooperative e le *app* riescono a soddisfare. I dati forniti da Cooperativa Taxi Trinacria, Uber e FREENOW (già MyTaxi) mostrano che, complessivamente, tra giugno e ottobre 2023 la percentuale media di richieste inevase è risultata sempre compresa tra circa il 30% ed il 40%: si tratta di corse taxi che avrebbero potuto essere effettuate qualora ci fossero state vetture taxi disponibili per soddisfarle. Un efficientamento del servizio taxi, anche tramite il rilascio di nuove licenze, potrebbe riallineare il livello dell'offerta su quello della domanda, incrementando il numero di corse evase dalle cooperative e dalle *app*. Nel comune sono infatti attualmente attive 319 licenze taxi: si tratta di circa 1 licenza ogni 2.000 residenti e 2 licenze ogni 1 kmq, *i.e.* la situazione più problematica tra i comuni oggetto di analisi (Figura 1).

Figura 1: Licenze ogni 1.000 residenti e ogni 1 kmq



Fonte: elaborazioni AGCM su dati forniti dai comuni di Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma e Torino e su dati Istat

Nel Comune di Palermo manca, in secondo luogo, una disciplina dei turni di servizio che garantisca un'efficiente e libera allocazione dei taxi nelle varie fasce della giornata e un numero minimo di vetture operative in ciascuna ora del giorno. Inoltre, non è previsto un monitoraggio specifico del servizio: un monitoraggio attivo ed efficace da parte degli organi stabiliti dalle amministrazioni comunali sulla regolarità del servizio taxi ed il rispetto delle regolamentazioni sui turni assegnati a ciascun tassista tutela *in primis* i tassisti stessi, disincentivando comportamenti illeciti.

Infine, il Comune di Palermo ha riferito di non aver richiesto, di recente, informazioni relative all'adeguatezza del servizio taxi alle cooperative e *app* attive nel territorio. Simili interlocuzioni, a maggior ragione se supportate da analisi empiriche dei dati sulle richieste in possesso delle cooperative e *app*, sono fondamentali per mantenere un monitoraggio attivo ed efficace sull'adeguatezza del servizio ed evitare che si possano proporre situazioni di carenza dell'offerta e conseguenti gravi disagi per l'utenza finale.

Con la presente segnalazione l'Autorità, richiamando quanto già evidenziato in precedenti interventi di *advocacy*¹ intende sollecitare il Comune di Palermo ad adottare iniziative concrete per garantire

¹ Cfr., a titolo di esempio, AS277 del 3 marzo 2004, *Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi*, in Boll. n. 9/2004; AS1354 del 10 marzo 2017, *Riforma del settore della mobilità non di linea*, in Boll. n. 9/2017; AS1921 del 3 novembre 2023, *Regolamentazione licenze taxi*, in Boll. n. 42/2023.

il corretto funzionamento del mercato del servizio taxi e migliorarne la qualità, verificando costantemente l'adeguatezza del servizio rispetto alla domanda e, se necessario, attivando le procedure per il rilascio di nuove licenze, permanenti e/o temporanee.

Inoltre, l'Autorità auspica che codesto Comune tenga adeguatamente in considerazione le potenziali criticità relative alla scarsità di offerta del servizio taxi adibito al trasporto dei disabili gravi. Ai sensi dell'art. 14, comma 2, della legge n. 21 del 1992, che disciplina l'attività di trasporto mediante taxi, nei propri regolamenti i comuni *“dettano norme per stabilire specifiche condizioni di servizio per il trasporto di soggetti portatori di handicap, nonché il numero e il tipo di veicoli già esistenti da attrezzare anche al trasporto di soggetti portatori di handicap di particolare gravità”*. In merito a tale profilo, l'Autorità invita codesto Comune a tenere in considerazione, nell'ambito della valutazione sull'adeguatezza dell'offerta, anche il numero di licenze taxi rilasciate a vetture in grado di soddisfare le condizioni di servizio per il trasporto di soggetti portatori di handicap di particolare gravità, in modo da rendere l'offerta del servizio adeguata a soddisfare anche tali esigenze di mobilità.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli
