Le novità del decreto legislativo di riordino della disciplina sui servizi pubblici locali

SCHEDA

Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 16 dicembre 2022, ha approvato in via definitiva il decreto legislativo che reca disposizioni per il riordino della disciplina sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, oggetto di numerose modifiche normative nel corso degli ultimi anni. Il provvedimento è stato adottato in attuazione dell'articolo 8 della legge annuale della concorrenza per il 2021 e nel rispetto dei tempi previsti dal PNRR, di cui costituiva un'importante riforma da licenziare entro la fine del 2022.

Il decreto si compone di 38 articoli e delinea il quadro normativo generale per l'organizzazione e la gestione dei servizi di interesse economico generale a livello locale.

Ambito di applicazione e discipline di settore

La nuova disciplina si applica a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale**, integra le normative settoriali e**, in caso di contrasto, **prevale su di esse**. Sono previste disposizioni di coordinamento per specifici settori: trasporto pubblico locale (articolo 32), servizio idrico e gestione dei rifiuti (articolo 33), farmacie (articolo 34). Sono esclusi dall'ambito di applicazione del decreto i servizi di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale (articolo 35) nonchè gli impianti di trasporti a fune (articolo 36).

Organizzazione e riparto delle funzioni

In tema di organizzazione delle funzioni, il decreto introduce misure volte a favorire nelle città metropolitane la **gestione integrata sul territorio** dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Le regioni incentivano la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi di propria competenza in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio (articolo 5). La definizione delle misure di incentivazione per favorire le aggregazioni delle gestioni e le riorganizzazioni degli ambiti è demandata ad un prossimo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Tali misure non potranno comportare oneri per il bilancio dello Stato. Inoltre, viene introdotto il **principio di distinzione tra le funzioni di regolazione e controllo e quelle di gestione** dei servizi pubblici locali, prevedendo che gli enti di governo dell'ambito o le autorità per la regolazione e il controllo dei servizi pubblici locali non possano partecipare, direttamente o indirettamente, a soggetti incaricati della gestione del servizio. Vengono altresì chiarite le cause di inconferibilità di incarichi. Queste disposizioni troveranno applicazione dopo 12 mesi dalla pubblicazione in GU del decreto legislativo (articolo 6). Infine, viene previsto che i servizi a rete siano sottoposti alla regolazione e al controllo delle autorità di regolazione, tenute a individuare costi efficienti di riferimento, indicatori e livelli minimi di qualità e a predisporre schemi di bandi di gara e di contratti tipo, mentre per i

servizi non a rete, gli enti locali provvedono alla loro regolazione sulla base degli indicatori predisposti dalle competenti strutture della Presidenza del Consiglio (articoli 7 e 8).

Istituzione e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

Una previsione innovativa contenuta nel decreto riguarda l'individuazione di ulteriori servizi pubblici di rilevanza economica. L'articolo 10 consente agli enti locali di istituire **servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli già previsti dalla legge**, qualora ritengano che siano necessari per soddisfare i bisogni della comunità locale. A tal fine deve essere effettuata un'apposita istruttoria da cui risulti, sulla base di un confronto tra le diverse soluzioni possibili, che la prestazione dei servizi da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato o da parte di cittadini, singoli e associati, non sia idonea a soddisfare le esigenze dei cittadini. La deliberazione di istituzione del nuovo servizio può essere sottoposta a consultazione pubblica prima della sua adozione.

Per quanto riguarda l'affidamento del servizio pubblico locale, l'articolo 14 indica quattro modalità di gestione tra cui l'ente competente può scegliere in alternativa:

a) affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica,

b) affidamento a società mista,

c) affidamento a società *in house*.

Per i servizi diversi da quelli a rete, l'ente affidante può scegliere inoltre la gestione in economia o l'azienda speciale.

Alcune novità sono state introdotte per l'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica e per l'affidamento *in house*. Nel primo caso, l'articolo 15 richiede che gli enti locali, laddove le caratteristiche del servizio lo rendano possibile, privilegino il **ricorso alle concessioni di servizi** piuttosto che all'appalto di servizi. Come noto, questa soluzione consente il trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore. Per quanto riguarda **gli affidamenti *in house*** di servizi superiori alla soglia europea, l'articolo 17 **rafforza la motivazione dell'ente locale**: devono essere specificatamente indicate le ragioni del mancato ricorso al mercato, 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*. Viene inoltre introdotto il **meccanismo cd. stand still**, secondo cui il contratto di servizio non può essere stipulato prima di sessanta giorni dalla pubblicazione della delibera di affidamento sul sito dell'ANAC. Per i servizi a rete alla delibera di affidamento *in house* deve essere allegato un **piano economico-finanziario asseverato** che contenga la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo dell'affidamento, dei costi, 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.

Disciplina delle reti

Il titolo IV del decreto disciplina la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni. In particolare, viene previsto che gli enti locali individuino le dotazioni destinate alla gestione del servizio**. La proprietà di tali beni non può essere ceduta** per tutto il periodo dell'affidamento stesso. Se non è vietato dalla disciplina di settore, gli enti locali possono conferire la proprietà delle reti a una società a capitale interamente pubblico che è incedibile. Tali società pongono le reti a disposizione degli operatori incaricati della gestione del servizio a fronte di un canone stabilito dall'autorità di settore o dagli enti locali (articolo 21).

Alla scadenza del periodo di affidamento o in caso di cessazione anticipata, il nuovo gestore subentra nella disponibilità dei beni individuati come utili allo svolgimento del servizio; al gestore uscente è riconosciuto un indennizzo da porre a carico del subentrante (articolo 23).

Contratto di servizio, vigilanza e tutela dell'utenza

L'ultima parte del decreto è dedicata a rafforzare le misure di trasparenza e di tutela dell'utenza.

Viene anzitutto indicato il **contenuto minimo del contratto di servizio** (articolo 24) e individuati i parametri entro cui gli enti affidanti definiscono le **tariffe dei servizi** (articolo 26). Allo scopo di conseguire il graduale miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi, è prevista la possibilità per gli enti affidanti, nel rispetto delle discipline di settore, di fissare le modalità di aggiornamento delle tariffe con il metodo del price cap.

Un aspetto innovativo riguarda l'introduzione di un **sistema di verifiche periodiche sulla situazione gestionale** dei servizi pubblici locali (articolo 30). Gli enti affidanti, ad eccezione dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, sono tenuti a effettuare una ricognizione periodica della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica erogati nel proprio territorio. La ricognizione deve avere ad oggetto, per ogni servizio, il concreto andamento, dal punto di vista economico, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio. Nella ricognizione deve essere dato atto dell'eventuale ricorso ad affidamenti *in house* e dei relativi oneri e dei risultati che ne derivano. La ricognizione è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle partecipazioni societarie dell'ente effettuata ai sensi dell'articolo 20 del testo unico delle società partecipate.

Infine, il provvedimento rafforza la trasparenza degli atti e dei dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, creando una **piattaforma unica della trasparenza** gestita dall'ANAC e denominata "Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL". Essa opererà come punto di accesso unico dei dati sui servizi pubblici locali (articolo 31).

da assonime.it