

## Coordinamento Confservizi Nord Italia



Padova, 12 maggio 2023

# UN CONFRONTO SUL DECRETO DI RIORDINO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

con il patrocinio di:



**CAMERA DI COMMERCIO  
PADOVA**  
il futuro a portata di impresa

Coordinamento Confservizi Nord Italia



Padova, 12 maggio 2023

## UN CONFRONTO SUL DECRETO DI RIORDINO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

# IL RIORDINO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

**Dott. Donato Berardi**

Direttore REF Ricerche

laboratorio  
**ref.**  
ricerche

# I PRINCIPI CARDINE DELLA DELEGA

## I precedenti

Riforma MADIA 2016 - **“Schema di decreto legislativo recante testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale”**

Cassato dalla Corte Costituzionale (Sent. 251/2016) per mancata intesa con le Regioni

**Riforma abilitante PNRR:** la razionalizzazione della normativa sui servizi pubblici locali è una delle *milestone* del PNRR con la **finalità di promuovere dinamiche competitive che possono assicurare la qualità dei servizi pubblici e i risultati delle gestioni nell’interesse dei cittadini e degli utenti**

**La Legge annuale per la concorrenza del 2021 ha previsto una delega ad hoc (art.8)**

### Gli obiettivi della riforma:



- Definire i criteri per le attività di interesse generale
- Distinzione tra servizi a rete e altri servizi pubblici locali
- Distribuzione delle competenze tra autorità indipendenti ed enti locali
- Separazione, in sede locale, tra funzioni di regolazione e gestione dei servizi
- Definizione dei criteri per l’istituzione di regimi speciali o esclusivi
- Introduzione di incentivi e premialità per sostenere le aggregazioni
- Razionalizzare le modalità di affidamento e la durata degli affidamenti



# PRINCÌPI E OBIETTIVI DEL TESTO UNICO

## OBIETTIVI E PRINCIPI ISPIRATORI



Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche

# LE NOVITÀ PER I SERVIZI A RETE: RIASSETTO AMBITI E ENTI DI GOVERNO (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.

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.



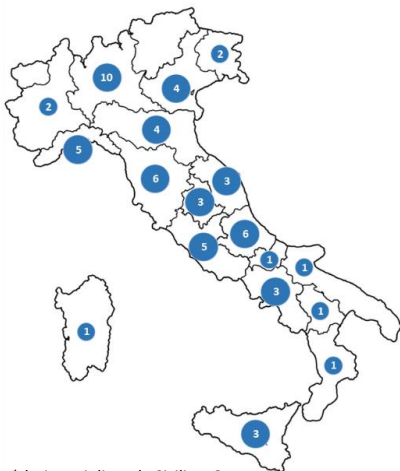
- **Le Regioni organizzano gli ambiti preferibilmente su scala regionale**
  - ✓ Economie di scala e di scopo, richiamo all'efficienza
- **Ridurre la frammentazione: aggregazioni tra bacini su base «volontaria»**
  - ✓ Un ruolo di aggregatore per i capoluoghi nelle Città metropolitane
- **Incentivi per gli enti locali che aderiscono alle aggregazioni**
- **ARERA Relaziona a cadenza semestrale (rifiuti)**
  - ✓ Perimetro degli ambiti
  - ✓ Costituzione degli enti di governo dell'ambito
- 1. Il Testo Unico non codifica tuttavia veri strumenti, obblighi e tempistiche in grado di sostenere questo percorso
- 2. Le segnalazioni di ARERA al Parlamento tengono acceso un «faro» sui percorsi di riordino, ma serve comunque un presidio forte nella catena di comando
- 3. La PdCM è disponibile all'esercizio di poteri sostitutivi nei cfr. delle regioni inadempienti?



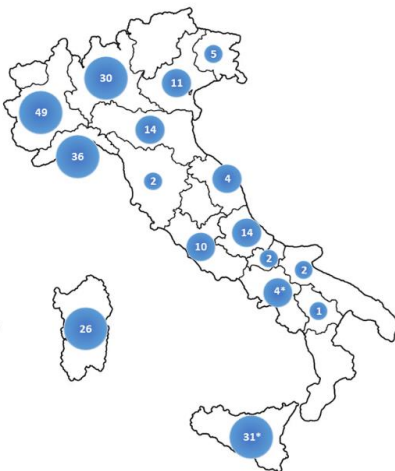
# SERVIZIO IDRICO: LA SITUAZIONE A DICEMBRE 2022

## SERVIZI IDRICO INTEGRATO: LA FRAMMENTAZIONE GESTIONALE A DICEMBRE 2022

Gestori unici



Gestioni salvaguardate o conformi



Gestioni non conformi



\*dati parziali per la Sicilia e Campania

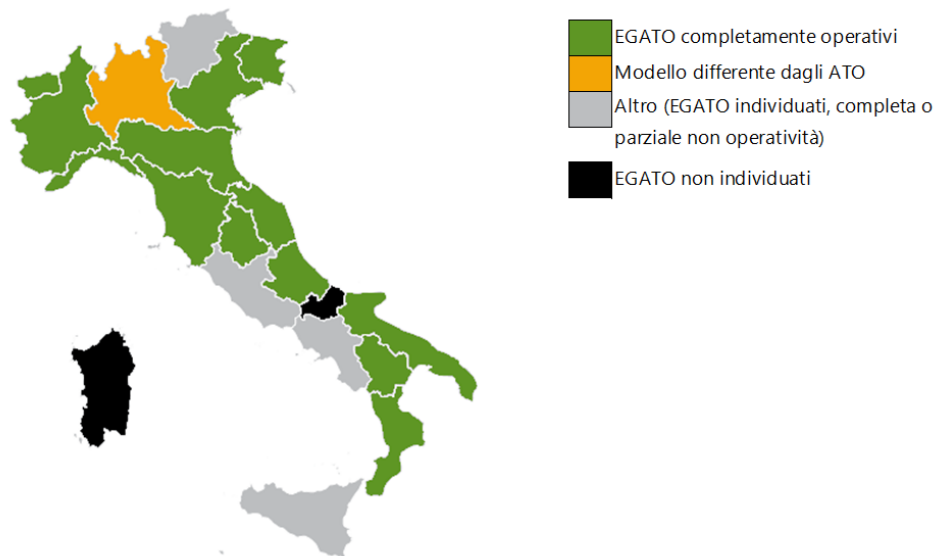
Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati interni e informazioni ARERA

- ✓ EGA pienamente operativi dopo anni di ritardi e inerzie, ma ...
- ✓ ... numerosi sono ancora i casi di gestioni del SII da parte di soggetti che difettano di un titolo giuridico valido, cessati ex lege, e di gestioni comunali dirette che si oppongono alla consegna delle reti e degli impianti
- ✓ .. in Campania e Sicilia casi di mancato affidamento del servizio al gestore unico d'ambito
- ✓ EGA pienamente operativi NON assicurano che l'affidamento avvenga a favore di un gestore con capacità industriali
- ✓ Efficaci le condizionalità per l'accesso ai fondi del PNRR



# RIFIUTI URBANI: LA SITUAZIONE A DICEMBRE 2022

## LA GOVERNANCE DEL SERVIZIO RIFIUTI: L'OPERATIVITÀ DEGLI EGATO



- **Elevata frammentazione sia orizzontale sia verticale delle gestioni**
- **Governance tuttora frammentata e il processo di organizzazione territoriale del servizio ancora incompleto**

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su informazioni ARERA, ReOPEN SPL (Invitalia) e Regioni

- ✓ **Sono soltanto 13 le Regioni nelle quali gli EGA risultano pienamente operativi, 4 nelle quali gli EGA sono stati individuati ma non sono ancora pienamente operativi (Trentino-Alto Adige, Lazio, Campania e Sicilia) e 2 Regioni (Sardegna e Molise) non hanno tuttora proceduto ad individuare gli EGA**
- ✓ **Presenza di EGA non operativi**

**È mancato un presidio forte accompagnato da sanzioni e esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inerzia e inadempienze**

# LE NOVITÀ PER I SERVIZI A RETE: SEPARAZIONE DELLE FUNZIONI (ART.6)

## Art. 6.

*Distinzione tra funzioni di regolazione e gestione nell'assetto organizzativo degli enti locali. Incompatibilità e inconfiribilità*

1. Fermo restando le competenze delle autorità nazionali in materia di regolazione economico-tarifaria 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 confetti 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 incompatibilità 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 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.

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.



- Rimuovere le cause di ogni possibile commistione
  - Regolazione
  - Indirizzo e controllo
  - Gestione

...devono essere esercitate da soggetti diversi

- Incompatibilità di incarichi e ruoli

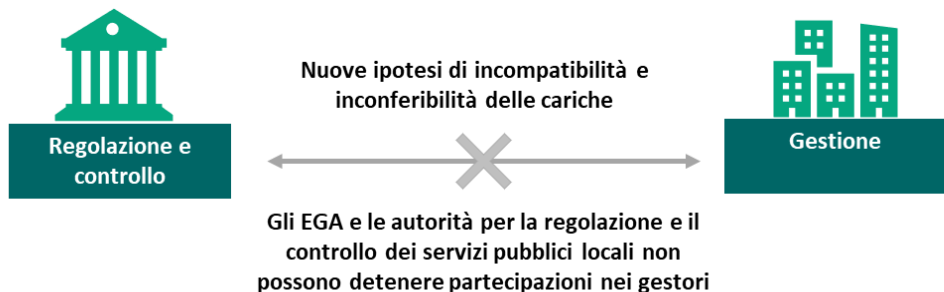


1. Non è chiaro se «regolazione» e «indirizzo e controllo» debbano essere esercitate da soggetti diversi (EGA e Autorità locali di regolazione)
2. Autorità di regolazione locale, vi si accenna ... chi sono? Agenzie delle regioni o degli enti locali? O ancora una rete locale di regolatori indipendenti?
3. Le incompatibilità non sono chiare e possibile fonte di problemi..



# UNA RIFLESSIONE SUL CONFINE TRA REGOLAZIONE E CONTROLLO: SEPARAZIONE DELLE FUNZIONI (ART.6)

## SEPARAZIONE DELLE FUNZIONI



### CRITICITA'



**ATTUALI:** Residua in alcune realtà un corto circuito a livello locale tra soggetti regolatori e soggetti regolati che nel caso di gestioni in house tendono a coincidere

**NEL TU SPL:** Le deroghe previste dal paiono incoerenti con lo spirito del provvedimento

**Il Paese ha bisogno di una rete locale di regolatori indipendenti**

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche

- ✓ La regolazione multilivello richiede che gli EGA siano “la cinghia di trasmissione” tra la regolazione ARERA e il territorio
- ✓ Tali attività necessitano di competenze tecniche, economiche e normative
- ✓ Occorre un rafforzamento delle strutture tecniche sia in termini di organico sia di competenze

- **Le attività di regolazione devono essere svolte da parte di un soggetto dotato della necessaria terzietà e collocato in una sede più alta, preferibilmente alla scala regionale**
- **Una rete di regolatori tecnici locali, emanazione territoriale di ARERA**

# LE NOVITÀ PER I SERVIZI A RETE: AUTORITÀ DI REGOLAZIONE IN SOSTEGNO A QUALITÀ E CONCORRENZA (ART.7)

## 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.

## • Autorità di Regolazione

- Costi di riferimento
- Schema tipo di PEF
- Indicatori e livelli minimi di qualità
- Schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo



- ARERA e AGCM formulano pareri «a richiesta» sulla suddivisione in lotti degli affidamenti



1. Il ruolo codificato delle Autorità di regolazione è un po' «riduttivo»
2. ARERA è chiamata a predisporre «schemi di bandi di gara» (promozione della concorrenza eliminando quei requisiti e criteri che la restringono)
3. Suddivisione in lotti: ARERA e AGCM potrebbero avere orientamenti diversi

# LE NOVITÀ PER I SERVIZI A RETE: PROMUOVERE QUALITÀ E CONCORRENZA (ART.9)

## 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.

## • Ruolo delle regioni

- promuovere concorrenza, qualità e efficienza
- sostegno industrializzazione
- riduzione dei costi per cittadini e utenti
- agevolano il concorso dei privati agli investimenti

(per ridurre indebitamento)



1. Il ruolo di promozione delle regioni è relativamente blando su questi temi (più una *moral suasion*)
2. Un ruolo che appare parzialmente in conflitto con le competenze assegnate dalla Costituzione
3. Stiamo affidando un mandato alle «Agenzie di regolazione» regionali? E di nuovo, prima di affidare dei compiti occorre codificare l'esistenza di una rete regionale di regolatori



# MODALITÀ DI AFFIDAMENTO: OCCORRE UNA MOTIVAZIONE «QUALIFICATA» (ART.14)

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 sovracompenzioni.

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.

- Le solite 3 modalità (+gestione diretta o azienda speciali solo per soli servizi NON a rete)
  - EE.LL. e EGA tengono conto di:
    - Qualità del servizio
    - Investimenti
    - Finanza pubblica e locale
    - Risultati attesi da esperienze analoghe
    - Costi per gli utenti
  - Gli esiti vanno documentati in una apposita Relazione che contiene (per i servizi a rete):
    - PEF per tutta la durata affidamento (asseverato)
    - Costi, Ricavi, finanziamenti e investimenti
1. Gestioni dirette e aziende speciali NON sono ammesse nei servizi a rete
  2. Ribadita la necessità di Relazione art. 34, comma 20, del decreto legge 179/2012 (non sempre «rispettata»)





# IN HOUSE : UN REGIME «SORVEGLIATO» (ART.17)

## Art. 17.

### Affidamento a società in house

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.

**Affidamento in house è possibile**  
Sulla base di una qualificata motivazione che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato

**Illustrando i benefici per:**

- Investimenti
- Qualità del servizio
- Costo per gli utenti
- Impatto sulla finanza pubblica
- Universalità, socialità tutela dell'ambiente
- Risultati di pregresse gestioni in house

Per i servizi a rete la deliberazione deve essere corredata di PEF, costi, ricavi, investimenti e finanziamenti per intera durata affidamento, assetto economico-patrimoniale, capitale proprio, indebitamento (aggiornato ogni triennio)

- Il PEF va asseverato
- La deliberazione pubblicata sul sito ANAC
- Razionalizzazione annuale e motivi del mantenimento in house




## 1. Chi vigila sul rispetto dell'obbligo? E sulla «qualità» dell'istruttoria?



# AFFIDAMENTO E ISTRUTTORIA: LA RESPONSABILITÀ DELLE SCELTE

## LE FORME DI AFFIDAMENTO E L'OBBLIGO DI ISTRUTTORIA

Il TU SPL ribadisce e rafforza le modalità classiche di affidamento già previste dalla normativa vigente, riconoscendo però degli elementi distintivi e dei vincoli

FORME DI AFFIDAMENTO	ELEMENTI DISTINTIVI, VINCOLI E NOVITA'
 Procedura ad evidenza pubblica	Deve preferibilmente avvenire mediante ricorso a <b>concessione</b> piuttosto che con appalto <b>trasferendo il rischio sull'operatore</b>
 Affidamenti a società miste	L'ente locale può <b>cedere</b> in tutto o in parte <b>la propria partecipazione</b> mediante procedure a evidenza pubblica <b>senza</b> che ciò abbia <b>effetti sulla durata degli affidamenti in essere</b>
 In house	rafforzato <b>l'obbligo di motivazione</b> che deve essere <b>"qualificata"</b>

Le scelte sulle modalità di affidamento rimangono quindi in buona misura discrezionali ma devono essere solidamente motivate

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche

- La responsabilità delle scelte è in capo agli Enti locali
- Le motivazioni devono essere sostenute da solide e concrete valutazioni di carattere sostanziale ed economico e orientate all'individuazione del modello più efficiente ed economico
- Un dovere nei confronti delle collettività che fino ad ora è stato talvolta disatteso



Chi vigila sul rispetto dell'obbligo? E sulla «qualità» dell'istruttoria? AGCM ha istituito una nuova direzione Concessioni e Servizi Pubblici Locali per monitorare le concessioni ...



# SOCIETÀ MISTE: PROSEGUONO NEGLI AFFIDAMENTI SINO A FINE CONCESSIONE (ART.16)

## Art. 16.

### *Affidamento a società mista*

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.



1. Incentivo alla apertura del capitale a privati
2. Chiarimento rispetto a percorsi che negli ultimi anni avevano alimentato contenzioso

# MONITORAGGIO SUGLI AFFIDAMENTI: UN RUOLO PER ARERA?

## MECCANISMO DI STAND STILL, VIGILANZA E CONTROLLO

Il contratto di servizio non può essere stipulato prima di 60 giorni dalla pubblicazione della delibera di affidamento sul sito dell'ANAC

### CRITICITA'

permane il dubbio sul **soggetto cui compete il controllo e la vigilanza sui contenuti** dei contratti di servizio nel tempo di pubblicazione



Non definito neanche il **soggetto che deve monitorare e verificare il mantenimento dei requisiti** nel corso del contratto



Dovrebbe essere affidato ad ARERA il compito di segnalare le situazioni di inadempienza più gravi nell'ambito delle attività di monitoraggio per attivazione procedure volte a sanare situazione e esercizio dei poteri sostitutivi da parte delle istituzioni competenti



### RISCHIO

ogni questione verrà implicitamente demandata al contenzioso e alla **decisione del giudice amministrativo**



Soggetto non tecnico



Può minare il rapporto fiduciario

- Il Testo Unico **NON** individua quale soggetto dovrebbe assumere un ruolo di monitoraggio e verifica del mantenimento dei requisiti nel corso del tempo dei presupposti di efficienza, efficacia ed economicità della gestione
- ARERA, anche per il tramite della rete di regolatori regionali, potrebbe esercitare **vigilanza, monitoraggio e verifica** circa il mantenimento dei requisiti nel corso del tempo
- Una attribuzione da esercitarsi nei confronti di TUTTE le gestioni, **NON SOLO** per gli affidamenti *in house providing*

Fonte: elaborazione Laboratorio REF Ricerche

# ISTITUZIONE DI ULTERIORI SERVIZI: OBBLIGO DI ISTRUTTORIA E DOVERE DI MOTIVAZIONE (ART.10)

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.

- **Obbligo di istruttoria e motivazione per istituzione di nuovi servizi**

- **Confronto tra diverse soluzioni**
- **Occorre dimostrare che il mercato non è desiderabile o in grado di soddisfare i bisogni dei cittadini**
- **La deliberazione deve riportare gli esiti di questa istruttoria**



- 1. Un rinforzo agli obblighi di istruttoria e motivazione: la scelta non può essere illogica o infondata (la giustizia amministrativa si è espressa in questo senso in più occasioni)**
- 2. Non è una scelta puramente «discrezionale» occorre una «istruttoria»: responsabilità delle scelte**

# NUOVI DIRITTI SPECIALI O ESCLUSIVI : SOLO SE INDISPENSABILI E MOTIVATI (ART.13)

## 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.

## 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.

### **Diritto speciali o esclusivi**

- **Sono ammessi**
- **Solo come «ultima ratio»**
- **Sulla base di una adeguata analisi economica**
- **Se è necessario si può imporre obblighi di servizio pubblico**



- 1. Deve essere motivata sul piano economico**
- 2. Limitata ai casi di fallimenti di mercato**
- 3. Obblighi di servizio pubblico senza «senza restrizioni del numero di soggetti abilitati a operare». Come si individuano i soggetti obbligati?**

# DURATA DEGLI AFFIDAMENTI : PROPORZIONATA AGLI INVESTIMENTI (ART.19)

## 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.

- Durata commisurata alla prestazione e durata investimenti
- Non superiore al tempo necessario per gli ammortamenti
- Servizi NON a rete massimo 5 anni (derogabile)
- Indennizzo per investimenti non ammortizzati



- La durata dipende dai tempi di rientro investimenti (posizione AGCM)



# RETI E IMPIANTI POSSONO ESSERE AFFIDATI A SOGGETTI DIVERSI DAL GESTORE DEL SERVIZIO (ART.21)

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 uti-

lizzabilità 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 incedibile. 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).

- **Gestione di reti e impianti può essere affidata ad un soggetto diverso dal gestore del servizio**



1. **Prefigura, e quasi auspica, un ritorno alle società patrimoniali (società degli asset)**
2. **Gli enti locali possono (ri)costruirsi un ruolo di gestore delle reti e degli impianti**



# PRINCIPI MUTUATI DALLA REGOLAZIONE DEI SERVIZI A RETE ANCHE PER I SERVIZI NON A RETE

---

- **Full cost recovery e garanzia dell'equilibrio economico finanziario**
- **Adeguate remunerazione del capitale investito, in linea con il mercato**
- ***Price-cap* = inflazione, investimenti, qualità, efficienza**
- **Possibilità di andare oltre il *price-cap* quando ne sussistono le condizioni**



**Possibile conflitto con prassi e competenze delle Autorità di regolazione**



Dott. Donato Berardi

[laboratorio@refricerche.it](mailto:laboratorio@refricerche.it)



@LaboratorioSPL



Laboratorio REF Ricerche

laboratorio  
**ref.**  
ricerche

Coordinamento Confservizi Nord Italia



Padova, 12 maggio 2023

## UN CONFRONTO SUL DECRETO DI RIORDINO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

# UNA PRIMA LETTURA DEL DECRETO

**Avv. Vincenzo Pellegrini**

Partner Studio Legale BM&A



# L. 118/2022 (LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA)

---

## Articolo 8 - Delega al governo in materia di servizi pubblici locali

Delega il Governo ad emanare entro 6 mesi dall'entrata in vigore un Decreto Legislativo di riordino della materia dei servizi pubblici locali che preveda tra le altre cose:

- La **separazione tra funzioni di regolazione e di diretta gestione** dei servizi;
- La razionalizzazione della disciplina concernente le **modalità di affidamento e gestione**, nonché la **durata** dei rapporti;
- Un **preciso obbligo motivazionale** per il ricorso al modello in house;
- Dei sistemi di **monitoraggio dei costi**;
- Una **revisione periodica** delle partecipazioni pubbliche, tenendo conto delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'autoproduzione.

# IL D. LGS. 201/2022 – SEPARAZIONE TRA REGOLAZIONE E GESTIONE

---

Art. 6, cc 1 e 2:

Principio della «distinzione tra funzioni di regolazione e gestione degli enti locali»

«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.»



# IL D. LGS. 201/2022 – SEPARAZIONE TRA REGOLAZIONE E GESTIONE

---

Art. 6, cc 1 e 2:

Principio della «distinzione tra funzioni di regolazione e gestione degli enti locali»

- Ratio del principio di separazione
- Divieto fra le Autorità d'ambito (enti di governo d'ambito e autorità di controllo dei servizi pubblici locali) di partecipazione in via diretta e indiretta ai soggetti incaricati della gestione del servizio



«Non si considerano partecipate indirettamente le società formate o partecipate dagli enti locali ricompresi nell'ambito».

# IL D. LGS. 201/2022 – SEPARAZIONE TRA REGOLAZIONE E GESTIONE

---

Art. 6, cc 1 e 2:

Principio della «distinzione tra funzioni di regolazione e gestione degli enti locali»

- Il modello di controllo analogo diretto e il principio di obbligatoria separazione



Ente di governo  
dell'ambito / Autorità  
di controllo



Società in  
house

- Oggi questo schema è pacificamente vietato.

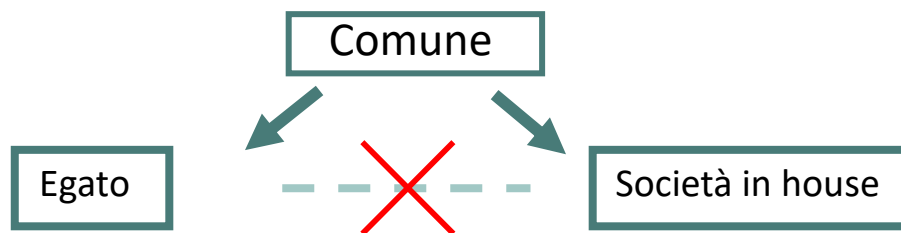
# IL D. LGS. 201/2022 – SEPARAZIONE TRA REGOLAZIONE E GESTIONE

---

Art. 6, cc 1 e 2:

Principio della «distinzione tra funzioni di regolazione e gestione degli enti locali»

Schema coerente con l'articolo 6:



- Forma «anomala» di controllo analogo orizzontale
- Delibera ANAC 967 del 23 ottobre 2019

# IL D. LGS. 201/2022 – SEPARAZIONE TRA REGOLAZIONE E GESTIONE

---

## Delibera ANAC n. 967 del 23 ottobre 2019

(di rigetto parziale di una richiesta di iscrizione all'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che operano mediante affidamenti diretti)

*«L'affidamento in house orizzontale è ammesso solo laddove l'Ente che esercita il controllo analogo sui due soggetti contraenti, affidante e affidatario, sia lo stesso, ovvero che i due soggetti contraenti presentino la medesima compagine sociale di controllo. La ratio dell'istituto dell'in house orizzontale risiede, infatti, nella circostanza che la **conclusione del contratto tra i due contraenti sia la manifestazione di un intento negoziale riconducibile in radice ad un unico soggetto** e non, invece, il risultato della convergenza di volontà espresse da centri di interesse distinti».*

- Applicabilità o meno dello schema di affidamento in house coerente con art. 6?
- Quid iuris se l'affidamento in house non fosse partecipato da tutti gli enti partecipanti all'Egato?

# IL D. LGS. 201/2022 – SEPARAZIONE TRA REGOLAZIONE E GESTIONE

---

Norme transitorie: [applicabili ai precetti di cui all'art. 6, c. 1 e 2]

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

- L'art. 6, comma 2 **non si applica** alle partecipazioni degli enti di Governo dell'ambito del **servizio idrico integrato** e dell'ambito dei **servizi di gestione dei rifiuti urbani**, in relazione agli **affidamenti in essere** alla data di entrata in vigore del presente decreto.
- Per 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** 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.

# IL D. LGS. 201/2022 – SEPARAZIONE TRA REGOLAZIONE E GESTIONE

---

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

«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.



# IL D. LGS. 201/2022 – SEPARAZIONE TRA REGOLAZIONE E GESTIONE

---

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

«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.»

- Casi di «incompatibilità» → D. Lgs. 39/2013
- Art. 4 D. Lgs. 138/2011 dichiarato incostituzionale con sentenza n. 199/2012 (per conflitto con abrogazione referendaria)

# IL D. LGS. 201/2022 – SEPARAZIONE TRA REGOLAZIONE E GESTIONE

---

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

- «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.»

# IL D. LGS. 201/2022 – MODALITÀ DI GESTIONE DEI SPL

---

## Art. 14 – Scelta delle modalità di gestione del servizio pubblico locale

### **COMMA 1**

#### → **A RETE:**

- Evidenza pubblica
- Società mista
- Società in house

#### → **NON A RETE:**

- Gestione in economia / mediante aziende speciali

# IL D. LGS. 201/2022 – MODALITÀ DI GESTIONE DEI SPL

---

## Art. 14 – Scelta delle modalità di gestione del servizio pubblico locale

### **COMMA 2 e 3 : LA SCELTA**

«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.»

# IL D. LGS. 201/2022 – MODALITÀ DI GESTIONE DEI SPL

---

## Art. 14 – Scelta delle modalità di gestione del servizio pubblico locale

### **COMMA 2 e 3 : LA SCELTA**

«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 sovracompenzazioni.»



IMPLEMENTAZIONE IMPORTANTE DEL  
CONTENUTO DELLA PREVIGENTE DISCIPLINA (abrogata)

art. 34, c. 20 ss., D.L. 179/2012, conv. in L. 221/2012

art. 3-bis, c. 1-bis, periodo 4,5,6, D.L. 138/2011

# IL D. LGS. 201/2022 – MODALITÀ DI GESTIONE DEI SPL

---

D. L. 138/2011

## **ARTICOLO 3-BIS, c. 1-bis**

«Nella menzionata relazione, gli enti di governo danno conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motivano le ragioni con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio.»

# IL D. LGS. 201/2022 – MODALITÀ DI GESTIONE DEI SPL

---

## Art. 14 – Scelta delle modalità di gestione del servizio pubblico locale

«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 2012, n. 39.

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

# IL D. LGS. 201/2022 – MODALITÀ DI GESTIONE DEI SPL

---

D. L. 138/2011

## **ARTICOLO 3-BIS, c. 1-bis**

«La relazione deve comprendere un piano economico-finanziario che contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio.»



# IL D. LGS. 201/2022 – MODALITÀ DI GESTIONE DEI SPL

---

## 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.»

# IL D. LGS. 201/2022 – MODALITÀ DI GESTIONE DEI SPL

---

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

«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.»

\* art. 20, D. Lgs. 175/2016:

- Le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente un'analisi sull'assetto complessivo;
- Eventuale piano di riassetto per razionalizzazione, fusione o soppressione

# IL D. LGS. 201/2022

---

## Art. 17 – Affidamento a società in house

«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.»

# IL D. LGS. 201/2022

---

## Art. 17 – Affidamento a società in house

### RIFLESSIONI IN MERITO ALLA «QUALIFICATA MOTIVAZIONE»

- Rispetto alla legge delega prevede una motivazione su «ragioni del mancato ricorso al mercato» e «benefici per la collettività».
- Comparazione con art. 192, c. 2, D. Lgs. 50/2016:

le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta, dando conto «nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta».
- Sulla **legittimità** della motivazione prevista dall'art. 192, c. 2, D. Lgs. 50/2016 si veda Corte Cost. sent. n. 100/2020 e CdS sent. N. 2102/2021.

# IL D. LGS. 201/2022

---

## Art. 17 – Affidamento a società in house

«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.»

Cfr. art. 14, c. 4

# IL D. LGS. 201/2022

---

## Art. 17 – Affidamento a società in house

«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.»

## 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.»



Avv. Vincenzo Pellegrini

[vincenzo.pellegrini@studiobma.com](mailto:vincenzo.pellegrini@studiobma.com)





Coordinamento Confservizi Nord Italia



Padova, 12 maggio 2023

# UN CONFRONTO SUL DECRETO DI RIORDINO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

## PROGETTI DI AGGREGAZIONE TRA DECRETO DI RIORDINO E TUSP

Prof. Stefano Pozzoli

studio**pozzoli**

# QUALCHE NUMERO

---



A cura della Direzione VII  
Valorizzazione del patrimonio pubblico

## Rapporto sulle partecipazioni delle Amministrazioni Pubbliche

**Dati 2020**

# QUALCOSA SI MUOVE?

**TABELLA III.2 – MODALITÀ DI RAZIONALIZZAZIONE DICHIARATE DALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE. DATI 2020.**

Modalità di razionalizzazione	Partecipazioni	
	(numero)	(percentuale)
Cessione della partecipazione a titolo oneroso	1.370	38,08%
Recesso dalla società	620	17,23%
Scioglimento e liquidazione della società	366	10,17%
Fusione della società per incorporazione in altra società	302	8,39%
Fusione della società per unione con altra società	118	3,28%
Cessione della partecipazione a titolo gratuito	42	1,17%
Dismissione della quota di partecipazione indiretta a causa di cessione o liquidazione della partecipazione nella "società tramite"	69	1,92%
Altre azioni di razionalizzazione della società	711	19,76%
<b>Totale complessivo partecipazioni</b>	<b>3.598</b>	<b>100,00%</b>

- Il Sistema, in parte, cerca di riorganizzarsi (almeno nelle dichiarazioni degli enti)
- La strada seguita sembra però essere quella della cessione delle quote o della messa in liquidazione
- I processi di aggregazione hanno numeri abbastanza marginali

# I NUMERI DICONO CHE SERVE ALTRO È DIFFICILE INCIDERE SENZA PROCESSI AGGREGATIVI (DATO 2016)

*Tabella 10 - Distribuzione delle partecipate per classe di addetti*

CLASSE DI ADDETTI	Partecipate		Addetti	
	(Numero)	(%)	(Numero)	(%)
0 nessun addetto	1.456	23,11%	0	0,00%
1-9 addetti	2.408	38,22%	8.480	2,44%
10-49 addetti	1.401	22,24%	32.382	9,32%
50-249 addetti	749	11,89%	83.264	23,96%
250 addetti e oltre	286	4,54%	223.431	64,29%
<b>TOTALE PARTECIPATE</b>	<b>6.300</b>	<b>100%</b>	<b>347.557</b>	<b>100%</b>

# UN TEMA È CERTO L'IN HOUSE PROVIDING

---

- A mio giudizio l'in house providing non deve essere ostacolato, come dichiaratamente cerca di fare il D.Lgs. 201/2022
- È giusto però renderlo più consapevole, e da questo punto di vista l'art. 17 è ben fatto:

*«Nel caso di affidamenti in house (...) 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».*

# SIAMO PERÒ IN ASSENZA DI REGOLE SULLE AGGREGAZIONI

---

- Il Tusp regola solo costituzione, acquisto e (malamente) cessione di partecipazioni;
- Il decreto di riordino tace, se non per l'aggregazione degli ambiti territoriali ottimali (ed anche su questo è timidissimo).
- Alcuni casi:
  - Multiutility Toscana (promossa tra società che hanno fatto una procedura competitiva)
  - ASM Terni (con procedura competitiva, di fatto senza modificare i soci)
  - AEB-A2A (Consiglio di Stato, sent. n. 412/2021) – Seregno
  - Ambiente SpA-Iren (Corte di Giustizia europea, Sezione 4, sent n. 719/2022) – La Spezia



# SOLUZIONI?

---

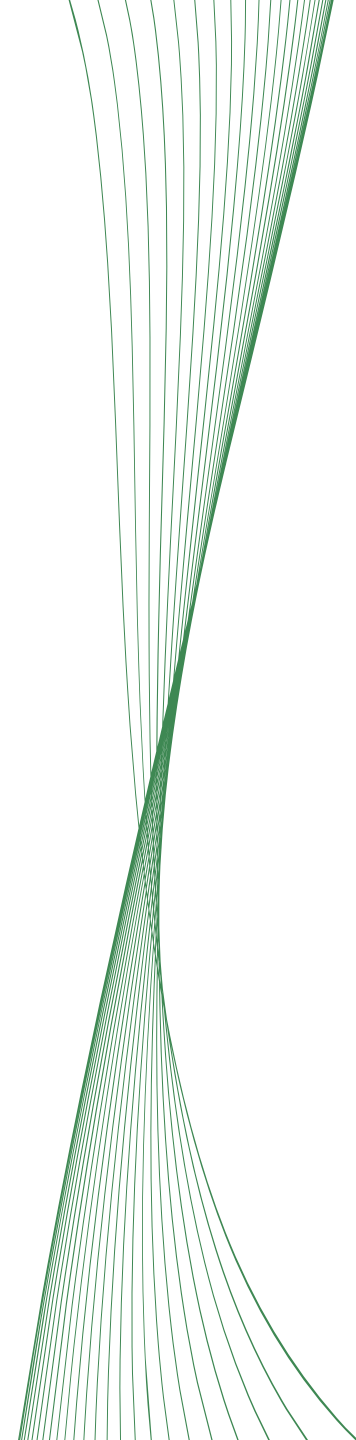
- Servono regole chiare per le operazioni straordinarie. Non bastano le disposizioni civilistiche? Si decida cosa serve oltre a queste (comunicazione preventiva? Motivazione rafforzata?)
- I conferimenti di società perché devono rientrare nell'art. 5 del TUSP per quanto riguarda il parere della Corte dei Conti?
- Negli ATO con chi mi devo aggregare? Possibile che non si possa immaginare una procedura semplificata in questi casi, anche tra società di «natura» diversa (in house e non in house), se funzionale al nuovo affidamento.
- Tutte le privatizzazioni nazionali sono state effettuate in constanza di affidamento. Anche le grandi Utilities quotate nascono mantenendo i loro affidamenti. Perché non chiedere alla Comunità Europea una deroga provvisoria, visto che si vuole ridurre l'in house providing?



Prof. Stefano Pozzoli

[stefano.pozzoli@studiopozzoli.net](mailto:stefano.pozzoli@studiopozzoli.net)

**studio**pozzoli



Coordinamento Confservizi Nord Italia



Padova, 12 maggio 2023

## UN CONFRONTO SUL DECRETO DI RIORDINO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

# IL PUNTO DI VISTA DI UTILITALIA E ASSTRA

**Dott.ssa Giulia Chieffo**

Vice Direttore Utilitalia

**Dott.ssa Pina Russo**

Area Giuridico Legislativa Fiscale



Coordinamento Confservizi Nord Italia



Padova, 12 maggio 2023

## UN CONFRONTO SUL DECRETO DI RIORDINO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

# IL PUNTO DI VISTA DI UTILITALIA E ASSTRA

**Avv. Alessia Nicotera**

Direttore Asstra



# Coordinamento Confservizi Nord Italia



Contatti Confservizi Veneto Friuli Venezia Giulia

[www.confserviziveneto.net](http://www.confserviziveneto.net)

[www.linkedin.com/company/confservizi-veneto](http://www.linkedin.com/company/confservizi-veneto)

[confserviziveneto@confserviziveneto.net](mailto:confserviziveneto@confserviziveneto.net)