

LA GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA – Il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica



PNRR

LE SCHEDE SINTETICHE

1. Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 e i servizi pubblici locali di rilevanza economica

La L. 5 agosto 2022, n. 118, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021* – nel solco delle finalità prefissate dal Governo nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – si prefigge l’obiettivo di promuovere lo sviluppo della concorrenza anche grazie alla rimozione degli ostacoli di normativi e regolatori all’apertura dei mercati¹.

Rientra in questo scenario anche la disciplina del settore dei *servizi pubblici locali*, rispetto alla quale il legislatore ha concentrato il *focus* sui relativi sistemi di gestione. Questa scelta del legislatore implica, necessariamente, anche la revisione e la ricalibratura del rapporto esistente tra la disciplina della concorrenza e i regimi concessori. È in questa prospettiva che il legislatore, con la L. n. 118/2022, è intervenuto nell’ambito dei servizi pubblici locali promuovendo la concorrenza e perseguendo, al tempo stesso, la realizzazione di un sistema di massima trasparenza e pubblicità nell’ambito delle concessioni di beni.

1.1 La delega in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica

In particolare, l’art. 8 della *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021* ha delegato il Governo ad adottare, uno o più decreti legislativi di riordino della materia dei *servizi pubblici locali di rilevanza economica*², anche tramite l’adozione di un apposito testo unico.

Il secondo comma del citato art. 8, dopo aver chiarito che detti decreti legislativi sono adottati senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, individua i principi e i criteri direttivi a cui il Governo deve attenersi nella formulazione delle nuove norme:

- a) individuazione, nell’ambito della competenza esclusiva statale che dovrà essere esercitata nel rispetto della tutela della concorrenza:
 - dei principi e dei criteri dettati dalla normativa dell’Unione europea e dalla legge statale;

¹ A tal proposito si ricorda che la riforma in questione si pone come una delle *milestone* del PNRR.

² L’art. 2, comma 1, lett. c), del D.Lgs 23 dicembre 2022, n. 201 *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, definisce i **servizi di interesse economico generale di livello locale** o **servizi pubblici locali di rilevanza economica** (cfr. *infra*) come 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.

- delle attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione delle esigenze delle comunità locali, in condizioni di accessibilità fisica ed economica, di continuità, universalità e non discriminazione;
 - dei migliori livelli di qualità e sicurezza, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale e territoriale;
- b) adeguata considerazione delle differenze tra i servizi di *interesse economico generale a rete*³ e gli altri servizi pubblici locali di rilevanza economica, nel rispetto del principio di proporzionalità e tenuto conto dell'industrializzazione dei singoli settori, anche ai fini della definizione della disciplina relativa alla gestione e all'organizzazione del servizio idonea ad assicurarne la qualità e l'efficienza e della scelta tra autoproduzione e ricorso al mercato;
- c) razionalizzazione della ripartizione dei poteri di regolazione e di controllo tra le autorità indipendenti e i diversi livelli di governo locale, prevedendo altresì la separazione, a livello locale, tra le funzioni regolatorie e le funzioni di diretta gestione dei servizi e il rafforzamento dei poteri sanzionatori connessi alle attività di regolazione. Restano, comunque, ferme le competenze delle autorità indipendenti in materia di regolazione economico-tariffaria e della qualità;
- d) 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 e conseguente superamento dei regimi di esclusiva non conformi a tali principi e, comunque, non indispensabili per assicurare la qualità e l'efficienza del servizio;
- e) definizione dei criteri per l'ottimale organizzazione territoriale dei servizi pubblici locali, anche mediante l'armonizzazione delle normative di settore, e introduzione di

³ Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. d), del D.Lgs n. 201/2022, per *servizi di interesse economico generale di livello locale a rete* o *servizi pubblici locali a rete* si intendono *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*. L'art. 3-bis, comma 6-bis, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, precisa, inoltre, che le disposizioni in materia di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica si intendono riferite, salvo deroghe espresse, anche al settore dei rifiuti urbani e ai settori sottoposti alla regolazione ad opera di un'autorità indipendente.

incentivi e meccanismi di premialità che favoriscano l'aggregazione delle attività e delle gestioni dei servizi a livello locale;

- f) razionalizzazione della disciplina concernente le modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici, nonché la durata dei relativi rapporti contrattuali, nel rispetto dei principi dell'ordinamento dell'Unione europea e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza;
- g) previsione da parte dell'ente locale, per gli affidamenti di importo superiore alle c.d. *soglie comunitarie*, di una *motivazione qualificata* per la scelta o la conferma del modello dell'autoproduzione ai fini di un'efficiente gestione del servizio, attraverso la quale si dia conto delle ragioni che, sul piano economico e sociale giustificano tale decisione, anche in relazione ai risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in autoproduzione. A tal fine si ha riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela ambientale e accessibilità dei servizi. È fatto salvo, in ogni caso, il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni;
- h) previsione di sistemi di monitoraggio dei costi ai fini del mantenimento degli equilibri di finanza pubblica, nonché della qualità, dell'efficienza e dell'efficacia della gestione dei servizi pubblici locali;
- i) previsione che l'obbligo di procedere alla razionalizzazione periodica⁴ tenga conto anche delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'autoproduzione anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione;
- l) previsione di una disciplina che, in caso di affidamento del servizio a nuovi soggetti, valorizzi, nel rispetto del principio di proporzionalità, misure di tutela dell'occupazione anche mediante l'impiego di apposite clausole sociali;
- m) estensione, nel rispetto della normativa dell'Unione europea, della disciplina applicabile ai servizi pubblici locali, in materia di scelta della modalità di gestione del servizio e di affidamento dei contratti, anche al settore del trasporto pubblico locale;

⁴ Prevista dall'art. 20 del *Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica*, di cui al D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

- n) revisione delle discipline settoriali in materia di servizi pubblici locali, con particolare riferimento al settore dei rifiuti e alla gestione del servizio idrico, al fine di assicurarne l'armonizzazione e il coordinamento;
- o) razionalizzazione del rapporto tra la disciplina dei servizi pubblici locali e la disciplina per l'affidamento dei rapporti negoziali di partenariato regolati dal *Codice del Terzo settore* (di cui al D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117), in conformità agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale;
- p) coordinamento della disciplina dei servizi pubblici locali con la normativa in materia di contratti pubblici e in materia di società a partecipazione pubblica per gli affidamenti in autoproduzione;
- q) revisione della disciplina dei regimi di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché di cessione dei beni in caso di subentro, anche al fine di assicurare un'adeguata tutela della proprietà pubblica, nonché un'adeguata tutela del gestore uscente;
- r) razionalizzazione della disciplina e dei criteri per la definizione dei regimi tariffari, anche al fine di assicurare una più razionale distribuzione delle competenze tra autorità indipendenti ed enti locali;
- s) previsione di modalità per la pubblicazione, a cura degli affidatari, dei dati relativi alla qualità del servizio, al livello annuale degli investimenti effettuati e alla loro programmazione fino al termine dell'affidamento;
- t) 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;
- u) rafforzamento – attraverso la *Banca dati nazionale dei contratti pubblici*, resa interoperabile con le banche dati nazionali già costituite, e la *Piattaforma unica della trasparenza*, ivi compreso l'*Osservatorio nazionale per il supporto alla programmazione e per il monitoraggio del trasporto pubblico locale e della mobilità locale sostenibile* – della trasparenza e della comprensibilità degli atti e dei dati concernenti la scelta del regime di gestione, ivi compreso l'affidamento *in house*, 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;

- v) definizione di strumenti per la trasparenza dei contratti di servizio nonché introduzione di contratti di servizio tipo.

Il procedimento per l'adozione dei decreti legislativi di riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica prevede la partecipazione della Conferenza unificata⁵ e, per i profili di competenza, dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA). Sugli schemi di decreto legislativo è acquisito, altresì, il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, le quali si pronunciano nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato.

2. Il Decreto di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Il legislatore ha dato attuazione alla delega contenuta nell'art. 8, con l'emanazione del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica* il quale, ai sensi dell'art. 1, comma 2, stabilisce principi comuni, uniformi ed essenziali, 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;
- i diritti dei cittadini e degli utenti.

Il D.Lgs. n. 201/2022, nel rispetto del diritto dell'Unione europea e ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione⁶, assicura la tutela e la promozione della concorrenza e la libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi per gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse economico generale di livello locale.

Inoltre, nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, il D.Lgs. n. 201/2022 individua *le funzioni fondamentali di indirizzo, controllo*

⁵ In particolare, detti Decreti sono adottati previa intesa in sede di Conferenza unificata con riguardo all'esercizio della delega relativamente ai criteri di cui alle lettere a), b), c), d), e), l), m), n), o), q), r), s), t) e v) del comma 2, e sentita la Conferenza medesima con riguardo all'esercizio della delega relativamente ai criteri di cui alle lettere f), g), h), i), p) e u) dello stesso comma 2.

⁶ Che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, tra le altre cose, la materia della moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie.

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.

Il successivo quinto comma precisa che le disposizioni contenute nel *Decreto di riordino* 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.

2.1 I Principi generali del servizio pubblico locale

Ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. n. 201/2022, 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 proporzionalità⁷.

L'istituzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale di livello locale rispondono a principi di:

- concorrenza;
- sussidiarietà, anche orizzontale⁸;
- 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;

⁷ Il *principio di sussidiarietà* prevede che le competenze amministrative debbano essere attribuite al livello di governo più prossimo ai cittadini, a meno che non si renda necessario un esercizio unitario ad un livello territoriale più ampio. Il *principio di proporzionalità*, invece, impone una valutazione sulla congruità dei mezzi rispetto agli obiettivi perseguiti.

⁸ Nella dottrina giuridica si è consolidata, nel corso del tempo, la differenziazione tra *sussidiarietà verticale* e *sussidiarietà orizzontale*. L'espressione *sussidiarietà verticale* indica una particolare distribuzione delle competenze amministrative tra diversi livelli di governo, rispetto alla quale le esigenze dei cittadini vengono soddisfatte dall'azione degli enti pubblici, privilegiando l'ente territoriale più vicino ai cittadini (quindi, di norma, il Comune) o quello che risulti più efficace ed efficiente rispetto all'ente di prossimità. Per contro, si usa fare riferimento alla c.d. *sussidiarietà orizzontale* quando la cura di alcuni bisogni collettivi viene attuata con il coinvolgimento dei cittadini, in forma associata o volontaristica, anziché dall'apparato pubblico, il quale interviene (eventualmente) solo in funzione *sussidiaria* di programmazione, coordinamento ed eventualmente di gestione.

- promozione di investimenti in innovazione tecnologica;
- proporzionalità e adeguatezza della durata;
- trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni.

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.

Le disposizioni di cui al D.Lgs. n. 201/2022 si applicano a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale ed integrano le normative di settore (art. 4). Ad esse, inoltre, in caso di contrasto con quest'ultime è riconosciuto, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea, carattere prevalente salvo che non siano previste nello stesso decreto specifiche norme di salvaguardia e prevalenza della disciplina di settore.

2.2 Organizzazione e riparto delle funzioni in materia di servizi pubblici locali

L'art. 5 del D.Lgs. n. 201/2022 prevede che, ferme restando le disposizioni regionali, nelle *città metropolitane* sia sviluppata e potenziata la gestione integrata sul territorio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, inclusa la realizzazione e la 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.

Le *regioni* sono, invece, chiamate ad incentivare, anche grazie al coinvolgimento degli enti locali interessati, la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete di propria competenza. Sono ovviamente ammesse le aggregazioni volontarie di enti. Obiettivo di tale riorganizzazione è il superamento dell'attuale assetto verso nuove forme di organizzazione preferibilmente su scala regionale o comunque in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

Le misure incentivanti in favore degli enti locali che aderiscono alle riorganizzazioni e alle aggregazioni di cui sopra, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, sono definite 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 autonomie⁹.

⁹ Il decreto in parola è adottato, previa intesa in sede di *Conferenza unificata*, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso D.Lgs. 201/2022.

Le *province*, in coerenza con le facoltà riconosciute alle Regioni, esercitano funzioni di supporto tecnico-amministrativo e coordinamento in relazione ai provvedimenti e alle attività in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, comunque senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Il quinto comma, del citato art. 5, tiene comunque ferme:

- le disposizioni contenute nel *Testo unico degli enti locali* (di cui al D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267) 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;
- le convenzioni e gli accordi già in essere tra gli enti locali per l'attribuzione delegata delle funzioni.

Le funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e quelle di gestione dei servizi pubblici locali a rete a livello locale sono distinte e si esercitano separatamente (art. 6). Ferme restando le competenze delle autorità nazionali in materia di regolazione economico-tariffaria e della qualità.

A tal fine 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. A tal fine non si considerano partecipate indirettamente le società formate o partecipate dagli enti locali ricompresi nell'ambito.

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 quarto comma dell'art. 6 impedisce di conferire incarichi professionali, di amministrazione o di controllo societario o 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 servizio¹⁰.

Il soggetto a cui è conferito un incarico professionale, di amministrazione o di controllo societario o inerente alla gestione del servizio presenta, all'atto stesso del conferimento la dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. 8 aprile 2013, n. 39¹¹.

2.2.1 Le competenze delle autorità di regolazione nei servizi pubblici locali a rete

Nei servizi pubblici locali a rete le autorità di regolazione individuano, per gli ambiti di competenza (art. 7):

- i costi di riferimento dei servizi¹²;
- lo schema tipo di *piano economico-finanziario*;
- gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi, anche ai fini dell'istituzione del servizio sulla base di un effettivo confronto tra le diverse soluzioni possibili, dell'individuazione della modalità di gestione del servizio e degli affidamenti *in house* di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici.

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

¹⁰ Tali cause di inconferibilità si intendono cessate decorso un anno dalla conclusione degli incarichi elencati.

¹¹ Ai sensi del quinto comma dell'art. 20, D.Lgs. n. 39/2013, ferma restando ogni altra responsabilità, la dichiarazione mendace, accertata dalla stessa amministrazione, nel rispetto del diritto di difesa e del contraddittorio dell'interessato, comporta la inconferibilità di qualsivoglia incarico presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico per un periodo di 5 anni.

¹² L'art. 2, comma 1, lett. g), del D.Lgs. n. 201/2022, definisce i *costi di riferimento* come gli *indicatori di costo, che stimano le risorse necessarie alla gestione del servizio secondo criteri di efficienza, o costi benchmark*.

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.

Alle attività regolatorie testé descritte si provvede mediante le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

2.2.2 Le competenze regolatorie nei servizi pubblici locali non a rete

Nei servizi pubblici locali non a rete per i quali non opera un'autorità di regolazione, gli atti e gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi 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 (art. 8).

Gli enti locali, al fine di provvedere alla regolazione dei servizi pubblici locali non a rete di loro titolarità, possono adottare, sulla base degli atti e degli indicatori di qualità dei servizi, un regolamento (o un atto generale) in cui predefiniscono condizioni, principi, obiettivi e standard della gestione nel rispetto di quanto disposto dal decreto di riordino, 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.

2.2.3 Le misure di coordinamento in materia di servizi pubblici locali

Ai sensi dell'art. 9, D.L. n. 201/2022, gli enti locali e le altre istituzioni pubbliche competenti¹³ 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 territorio¹⁴.

Le regioni e le province autonome, anche coinvolgendo le loro agenzie di regolazione, possono formulare e deliberare protocolli, sulla base di uno schema tipo formulato in sede di

¹³ L'art. 2, comma 1, lett. b), del D.L. n. 201/2022 chiarisce che per *enti competenti* devono intendersi le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 1, del *Testo Unico degli enti locali* e 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 e le forme associative tra enti locali previste dall'ordinamento.

¹⁴ Tale previsione si pone in linea di coerenza con quanto previsto dall'art. 1, comma 85, lettera d), della L. 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*.

Conferenza unificata, 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. Esse, inoltre, anche con la collaborazione delle loro agenzie di regolazione (ove istituite), sostengono, quali misure per il coordinamento della finanza pubblica:

- l'industrializzazione dei servizi pubblici locali;
- la riduzione dei costi delle prestazioni per cittadini e utenti e per la collettività.

Tali risultati sono perseguiti attraverso azioni di efficientamento dei processi produttivi, ivi compreso il concorso dei soggetti privati agli investimenti infrastrutturali relativi ai servizi pubblici locali. Ciò al fine di:

- ridurre l'indebitamento pubblico;
- assicurare la conservazione delle risorse per i servizi privi di rilevanza economica;
- promuovere il confronto competitivo;
- accrescere la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici.

Per il perseguimento di tali finalità le regioni e le province autonome possono stipulare accordi e convenzioni con gli enti locali e altri soggetti interessati, tenuto anche conto dei protocolli stipulati sulla base di uno schema tipo formulato in sede di Conferenza unificata (cfr. *supra*).

3. L'istituzione del servizio pubblico locale

Gli enti locali e gli altri enti competenti, ai sensi dell'art. 10, D.Lgs. n. 201/2022, sono tenuti ad assicurare la prestazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale ad essi attribuiti dalla legge.

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

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, qualora li ritengano necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali. A tal fine è necessario l'esperimento di una 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. La deliberazione di istituzione del servizio dà conto degli esiti dell'istruttoria e può essere sottoposta a consultazione pubblica prima della sua adozione.

Nei casi in cui, in esito alla verifica in questione, 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 (art. 11).

Al contrario, qualora in seguito alla verifica 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 istituzione del servizio in cui sono indicate le eventuali compensazioni economiche (art. 12).

L'art. 13 consente l'attribuzione di diritti speciali o esclusivi, 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 istituzione del servizio.

4. Le forme di gestione del servizio pubblico locale

Ai sensi dell'art. 14, l'ente locale e gli altri enti competenti – tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale – 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 nel rispetto del diritto dell'Unione europea;

- b) affidamento a società mista nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
- c) affidamento a società *in house*, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea;
- d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali¹⁵.

L'ente locale e gli altri enti competenti, nella scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, 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;
- 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.

Nello svolgimento di tali valutazioni l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali.

Degli esiti di tale valutazione si dà conto in un'apposita relazione, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio. In detta relazione sono evidenziate, altresì, le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta e vengono, inoltre, illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni. Gli enti di governo dell'ambito, al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, nei servizi pubblici locali a rete, integrano tale relazione allegando il *piano economico-finanziario* acquisito all'esito della procedura, che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il

¹⁵ Di cui all'art. 114 del *Testo Unico degli enti locali*.

periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti¹⁶.

È, in ogni caso, vietata ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio in ordine al regime tributario.

4.1 L'affidamento mediante procedura a evidenza pubblica

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. 15).

4.2 L'affidamento a società mista

Gli enti locali e gli altri enti competenti, ai sensi dell'art. 16, possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società a partecipazione mista pubblico-privata. In tali casi, il socio privato è individuato secondo la procedura di cui all'art. 17 del *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, di cui al D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

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

4.3 L'affidamento a società in house

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 D.Lgs. n. 175/2016 (art. 17).

Nel caso di affidamenti *in house* di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, 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

¹⁶ Tale 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 o da revisori legali.

delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio. La relazione illustra 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;
- agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi¹⁷.

In ogni caso, è fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni.

In 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 del trasporto pubblico locale e della distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale) il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione della deliberazione di affidamento alla società *in house* sul sito dell'ANAC.

Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di affidamento *in house* per importi superiori alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici 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 e la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio¹⁸ (art. 17, comma 4).

L'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche previste dall'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016¹⁹, dando conto, nel provvedimento

¹⁷ La valutazione di tali indicatori in funzione dei benefici per la collettività viene svolta anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni *in house*, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche.

¹⁸ Tale 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 o da revisori legali.

¹⁹ L'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016 prevede che le amministrazioni pubbliche effettuino annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove le amministrazioni pubbliche rilevino:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino nelle attività di:
 - produzione di un servizio di interesse generale;

contenente l'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, 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.

4.4 I rapporti di partenariato con gli enti del Terzo settore

In attuazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, gli enti locali possono attivare rapporti di partenariato con enti del Terzo settore²⁰ per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica.

La scelta di avvalersi di un rapporto di partenariato con enti del Terzo settore deve essere motivata, nell'ambito della relazione in cui sono evidenziate le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta (di cui all'art. 14, comma 3, del D.Lgs. n. 201/2022) con specifico riferimento alla sussistenza delle circostanze che, nel caso concreto, determinano la natura effettivamente collaborativa del rapporto. Detta relazione evidenzia, altresì, gli effettivi benefici che tale soluzione comporta ai

-
- progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche;
 - realizzazione e gestione di un'opera pubblica;
 - organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato con un imprenditore;
 - autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni;
 - servizi di committenza.
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
 - c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
 - d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
 - e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
 - f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
 - g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite.

Detti provvedimenti sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno e sono trasmessi alla sezione di controllo della Corte dei conti competente.

²⁰ Detti rapporti di partenariato sono regolati dal *Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106* di cui al D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

fini del raggiungimento degli obiettivi di universalità, solidarietà ed equilibrio di bilancio, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento²¹.

4.5 La durata dell'affidamento

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 (cfr. *infra*), 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, delle ragioni che giustificano una durata superiore al fine di assicurare l'ammortamento degli investimenti, secondo quanto asseverato nel piano economico-finanziario (art. 19).

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.

4.6 Le clausole di tutela sociale

I bandi di gara, gli avvisi o la deliberazione di affidamento *in house* di servizi pubblici locali a rete di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici assicurano, ai sensi dell'art. 20 e nel rispetto del principio di proporzionalità, la tutela occupazionale del personale impiegato nella precedente gestione, anche mediante l'impiego di apposite *clausole sociali*²², secondo la disciplina in materia di contratti pubblici.

²¹ Queste disposizioni non trovano applicazione 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.

²² L'art. 2, comma 1, lett. o) del *Codice dei contratti pubblici*, di cui al D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 definisce le clausole sociali come le *disposizioni che impongono a un datore di lavoro il rispetto di determinati standard di protezione sociale e del lavoro come condizione per svolgere attività economiche in appalto o in concessione o per accedere a benefici di legge e agevolazioni finanziarie*.

A tal proposito l'art. 57, comma 1, del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, recante il nuovo *Codice dei contratti pubblici*, prevede che i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti per gli affidamenti dei contratti di appalto di lavori e servizi (diversi da quelli aventi natura intellettuale) e per i contratti di concessione debbano contenere specifiche clausole sociali con le quali sono richieste, come requisiti necessari dell'offerta, misure orientate tra l'altro a garantire *le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate, la stabilità occupazionale del personale impiegato, nonché l'applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore*, tenendo conto, in relazione all'oggetto dell'appalto o della concessione e alle prestazioni da eseguire anche in maniera prevalente, di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e di quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente, nonché a garantire le stesse tutele economiche e normative per i lavoratori in subappalto rispetto ai dipendenti dell'appaltatore e contro il lavoro irregolare.

Inoltre, l'ultimo periodo del secondo comma, dell'art. 186, in materia di *affidamenti dei concessionari* precisa che *l'affidamento avviene mediante procedura ad evidenza pubblica, con la previsione di clausole sociali per la stabilità del personale impiegato e per la salvaguardia delle professionalità*.

5. Disciplina delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali

Gli enti competenti, in sede di affidamento della gestione del servizio, individuano le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali alla gestione del servizio²³ (art. 21, D.Lgs. n. 201/2022).

Ai sensi del secondo comma dell'art. 21, fermi restando i vigenti regimi di proprietà, le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali 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.

La gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali può essere affidata separatamente dalla gestione del servizio. In tal caso deve essere comunque garantito l'accesso equo e non discriminatorio alle reti, agli impianti e alle altre dotazioni patrimoniali

²³ Quando la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali sia separata dalla gestione del servizio, l'individuazione di tali elementi avviene per mezzo dello specifico provvedimento di affidamento.

essenziali a tutti i soggetti legittimati all'erogazione del servizio. Resta, inoltre, fermo quanto stabilito dalle discipline di settore.

L'affidamento della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali, quando questa sia separata dalla gestione del servizio, da parte degli enti competenti avviene nel rispetto del diritto dell'Unione europea come previsto dall'art. 14, comma 1, lett. a), b) e c) (cfr. par. 4).

In (parziale) deroga al divieto di cessione della proprietà di reti, impianti e dotazioni patrimoniali di cui al comma 2, il successivo quinto comma prevede che, salvo divieti contenuti nelle normative di settore, gli enti locali, anche in forma associata, possono conferire la proprietà delle reti, degli impianti, e delle altre dotazioni patrimoniali a società a capitale interamente pubblico²⁴. 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. Quando tali società abbiano i requisiti delle società *in house*, gli enti locali possono assegnare la gestione delle reti (cfr. par. 4.3).

Ai sensi dell'art. 22, qualora la gestione della rete, degli impianti o delle altre dotazioni patrimoniali, separata o integrata con la gestione dei servizi, sia affidata, nel rispetto del diritto dell'Unione europea, a terzi (mediante procedura a evidenza pubblica), a società mista, a società *in house* o ad aziende speciali (ove ammesso), il gestore è tenuto ad affidare la realizzazione dei lavori connessi alla gestione della rete, degli impianti o delle altre dotazioni patrimoniali nel rispetto delle modalità previste dalla disciplina in materia dei contratti pubblici. Viene, però, fatta salva la possibilità della realizzazione diretta di tali lavori nell'ipotesi in cui l'affidamento abbia avuto ad oggetto sia la gestione del servizio relativo alla rete sia l'esecuzione dei lavori, a condizione che gestore sia qualificato ai sensi della normativa vigente.

Nei casi in cui, alla data dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 201/2022, la gestione della rete, degli impianti o delle altre dotazioni patrimoniali, separata o integrata con l'erogazione dei servizi, risulti affidata con modalità diverse dalle procedure a evidenza pubblica o dalle altre procedure previste per i soggetti dell'universo pubblico²⁵ i soggetti gestori provvedono all'esecuzione dei lavori comunque connessi alla gestione della rete, degli impianti o delle altre

²⁴ Il capitale di tali società è, però, incedibile.

²⁵ Il riferimento è, in particolare, a società a controllo pubblico, società *in house*, aziende speciali come previsto dall'art. 14, comma 1 (cfr. par. 4).

dotazioni patrimoniali esclusivamente secondo le modalità previste dalla disciplina in materia di contratti pubblici.

L'art. 23 precisa che 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. In tal caso, in applicazione di quanto previsto dal secondo comma dell'art. 19, se la durata dell'affidamento è stata inferiore al tempo necessario per ammortizzare gli investimenti indicati nel contratto di servizio viene riconosciuto al gestore uscente un indennizzo, posto 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).

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

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*²⁶ (art. 24).

Il contratto di servizio 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.

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;

²⁶ Al contratto di servizio sono allegati il *programma degli investimenti*, il *piano economico-finanziario* e, per i servizi resi su richiesta individuale dell'utente, il *programma di esercizio*. Nei casi di ricorso a procedure a evidenza pubblica, il contratto di servizio è redatto sulla base dello schema allegato alla documentazione di gara.

- e) le condizioni economiche del rapporto²⁷;
- 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;
- 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'art. 50-*quater* del *Codice dell'amministrazione digitale* (CAD), di cui al D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82²⁸.

Inoltre, ai sensi del quarto comma dell'art. 24, per quanto attiene ai servizi resi su richiesta individuale dell'utente, il contratto di servizio regola, altresì, i seguenti elementi ulteriori:

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

²⁷ Rientrano in quest'ambito anche le modalità di determinazione delle eventuali compensazioni economiche a copertura degli obblighi di servizio pubblico e di verifica dell'assenza di sovracompensazioni.

²⁸ L'art. 50-*quater* del CAD (Disponibilità dei dati generati nella fornitura di servizi in concessione) prevede che *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 è previsto l'obbligo del concessionario di rendere disponibili all'amministrazione concedente, che a sua volta li rende disponibili alle altre pubbliche amministrazioni per i medesimi fini e nel rispetto dell'articolo 50, 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 ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera l-ter), nel rispetto delle linee guida adottate da AgID, sentito il Garante per la protezione dei dati personali.*

- 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;

Resta, comunque, salvo quanto eventualmente previsto dalle discipline di settore.

6.1 Carta dei servizi, obblighi di trasparenza e tariffe

L'art. 25 fa obbligo ai gestori di servizi pubblici locali di rilevanza economica di redigere e aggiornare la *carta dei servizi* di cui all'art. 2, comma 461, lett. a), della legge 24 dicembre 2007, n. 244, corredata altresì delle informazioni relative alla composizione della tariffa e pubblicarla sul proprio sito internet.

A tal proposito si ricorda che le carte dei servizi, proprio in base alla norma citata, devono indicare gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio. Esse devono, altresì, indicare le modalità:

- per accedere alle informazioni garantite;
- per proporre reclamo;
- per adire le vie conciliative e giudiziarie;
- per il ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza.

Il gestore di un servizio pubblico locale di rilevanza economica, ai sensi del secondo comma dell'art. 25, D.Lgs. n. 201/2022, 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.

Il successivo art. 26 nel fare salve le competenze delle autorità di regolazione e le disposizioni contenute nelle norme di settore, attribuisce agli enti affidanti la definizione delle tariffe dei servizi. In tale processo gli enti affidanti – tenendo conto della legislazione nazionale e del diritto dell’Unione europea in materia – devono assicurare l’equilibrio economico-finanziario dell’investimento e della gestione e il perseguimento di recuperi di efficienza che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, in armonia con:

- gli obiettivi di carattere sociale;
- la tutela dell’ambiente;
- l’uso efficiente delle risorse.

La norma fornisce anche indicazioni sulle modalità di determinazione della tariffa che dovranno osservare 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.

Inoltre, gli enti affidanti, nel rispetto di quanto stabilito dalle discipline di settore, 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.

Inoltre, gli enti affidanti, al fine di conseguire il graduale miglioramento della qualità e dell’efficienza dei servizi e 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.

Nelle ipotesi in cui appaia maggiormente funzionale al raggiungimento degli obiettivi di miglioramento della qualità e dell'efficienza del servizio, gli enti affidanti possono prevedere che l'aggiornamento della tariffa sia effettuato con metodi diversi da quello del «*price cap*» come testé descritto. La valutazione in merito dovrà svolgersi in relazione alle caratteristiche del servizio e la determinazione in tal senso dovrà essere supportata da adeguata motivazione

Nel caso di controversie tra utenti l'art. 29 prevede la possibilità che l'utente, fatto salvo quanto previsto dalle discipline di settore, possa promuovere la risoluzione extragiudiziale delle controversie presso gli *organismi ADR*²⁹. Trovano applicazione, in tal caso, le procedure di cui alla Parte V, titolo II-bis (artt. da 141 a 141-decies), del *Codice del consumo* di cui al D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206.

6.2 Le vicende del rapporto

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.

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'art. 17, comma 4³⁰.

È 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.

²⁹L'art. 141, comma 1, lett. o) del D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206 definisce *organismo ADR* come *qualsiasi organismo, a prescindere dalla sua denominazione, istituito su base permanente, che offre la risoluzione di una controversia attraverso una procedura ADR ed è iscritto nello specifico elenco previsto dalla legge*. L'acronimo ADR (*alternative dispute resolution*) è mutuato dagli ordinamenti di stampo anglosassone e sta ad indicare, in via del tutto generica, l'insieme delle tecniche e delle procedure che permettono la soluzione di controversie di tipo legale, relative a diritti disponibili, che si pongono in via alternativa rispetto all'ordinaria amministrazione della giustizia e che portano, quindi a soluzioni extragiudiziali (es. arbitrato, negoziato, mediazione civile, ecc.). Le ADR offrono l'opportunità di soluzioni rapide, semplici ed economiche tra consumatori e imprese.

³⁰Dovrà, quindi essere 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 (cfr. par. 4.3).

6.3 La Vigilanza e i controlli sulla gestione

L'art. 28 del D.Lgs. n. 201/2022 attribuisce agli enti locali e agli altri enti competenti la vigilanza sulla gestione, fatte, comunque, salve le competenze delle autorità di regolazione e le discipline di settore.

La funzione di vigilanza sulla gestione è svolta sulla base di un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate. L'attività di verifica tiene conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui sono destinati i servizi oggetto di controllo. A tal fine, il gestore ha l'obbligo di fornire all'ente affidante i dati e le informazioni concernenti l'assolvimento degli obblighi contenuti nel contratto di servizio³¹.

L'inadempimento agli obblighi informativi posti in capo al gestore costituisce oggetto di specifiche penalità contrattuali.

Gli enti locali (province, città metropolitane, comuni o loro eventuali forme associative con popolazione superiore a 5.000 abitanti) e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, effettuano, ai sensi del successivo art. 30, la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori³².

Per ogni servizio affidato tale ricognizione rileva, in modo analitico – tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di qualità dei servizi che garantiscano lo sviluppo dell'efficienza e del confronto concorrenziale (di cui agli artt. 7, 8 e 9) – il concreto andamento dal punto di vista:

- economico;
- dell'efficienza;
- della qualità del servizio;
- del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio.

³¹ L'ente affidante può rendere pubblici tali dati ed informazioni, ma è tenuto al rispetto della disciplina in materia di segreti commerciali ed informazioni confidenziali delle imprese.

³² In sede di prima applicazione, Tale ricognizione è effettuata entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 201/2022.

La ricognizione rileva altresì la misura del ricorso agli affidamenti *in house* senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

La ricognizione in parola è contenuta in un'apposita relazione ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate finalizzata alla loro razionalizzazione periodica (di cui all'art. 20 del *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* di cui al D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175³³).

6.4 La Trasparenza nei servizi pubblici locali

L'art. 31, 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, prevede che gli enti locali redigano gli atti maggiormente rilevanti sotto il profilo procedurale³⁴ tenendo conto degli atti e degli indicatori di qualità dei servizi che garantiscono lo sviluppo dell'efficienza e del confronto concorrenziale (di cui agli artt. 7, 8 e 9).

Tali atti, unitamente ai provvedimenti di affidamento *in house* senza procedura a evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici e al contratto di servizio sono pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi contestualmente all'*Autorità nazionale anticorruzione* (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. Tali atti, inoltre, 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 alla pagina del sito istituzionale dell'ente ove sono pubblicati tali atti.

³³ Le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento – ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016 – un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni (dirette o indirette) predisponendo, ove ricorrano i presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

³⁴ Nello specifico si tratta dei seguenti atti:

- la deliberazione di istituzione del servizio (art. 10, comma 5);
- la relazione sugli esiti della valutazione delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare (art. 14, comma 3);
- la deliberazione di affidamento *in house* di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici (art. 17, comma 2);
- la relazione contenente la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (art. 30, comma 2).

Sulla piattaforma unica della trasparenza gestita dall'ANAC sono anche resi accessibili:

- 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 nazionale per il supporto alla programmazione e per il monitoraggio del trasporto pubblico locale e della mobilità locale sostenibile*³⁵ (di cui all'art. 1, comma 300, della L. 24 dicembre 2007, n. 244);
- c) gli atti e gli indicatori di qualità dei servizi che garantiscono lo sviluppo dell'efficienza e del confronto concorrenziale (di cui agli artt. 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.

Gli atti e i dati di cui al presente articolo sono resi disponibili dall'ente che li produce in conformità a quanto previsto in materia di *disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni* dall'art. 50 del D.Lgs. n. 82/2005³⁶. Gli enti locali, le amministrazioni statali, le Regioni e le Autorità di regolazione hanno accesso alla piattaforma dell'ANAC, ai sensi dell'art. 50 del D.Lgs. n. 82/2005 anche al fine di esercitare i poteri di verifica e monitoraggio rispettivamente attribuiti dalla normativa vigente.

³⁵ L'*Osservatorio nazionale per il supporto alla programmazione e per il monitoraggio del trasporto pubblico locale e della mobilità locale sostenibile* è stato istituito presso il Ministero dei trasporti e vi partecipano i rappresentanti dei Ministeri competenti, delle regioni e degli enti locali, al fine di creare una banca dati e un sistema informativo pubblico correlati a quelli regionali e di assicurare la verifica dell'andamento del settore e del completamento del processo di riforma.

³⁶ I dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati; restano salvi i limiti alla conoscibilità dei dati previsti dalle leggi e dai regolamenti, le norme in materia di protezione dei dati personali ed il rispetto della normativa comunitaria in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico. Qualunque dato trattato da una pubblica amministrazione, salvo i casi previsti dalla legge e nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali, è reso accessibile e fruibile alle altre amministrazioni quando l'utilizzazione del dato sia necessaria per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'amministrazione richiedente, senza oneri a carico di quest'ultima, salvo per la prestazione di elaborazioni aggiuntive. Inoltre, le pubbliche amministrazioni certificanti detentrici dei dati ne assicurano la fruizione da parte dei soggetti che hanno diritto ad accedervi. Le pubbliche amministrazioni detentrici dei dati assicurano, su richiesta dei soggetti privati conferma scritta della corrispondenza di quanto dichiarato con le risultanze dei dati da essa custoditi. L'inadempimento dell'obbligo di rendere disponibili costituisce mancato raggiungimento di uno specifico risultato e di un rilevante obiettivo da parte dei dirigenti responsabili delle strutture competenti e comporta la riduzione, non inferiore al 30 per cento, della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei dirigenti competenti, oltre al divieto di attribuire premi o incentivi nell'ambito delle medesime strutture.