

**20 FEBBRAIO 2023**

# **LA NUOVA DISCIPLINA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI**

**RELATORE: DOTT. NICOLA TONVERONACHI**

Dottore commercialista e Revisore legale, Consulente e formatore di P.A. e Società ed Aziende pubbliche, Professore a contratto di Ragioneria pubblica presso il Dipartimento di Economia e Management dell'Università di Pisa, Pubblicista

ASMEL Associazione per la  
Sussidiarietà e la  
Modernizzazione degli Enti  
Locali

[www.asmel.eu](http://www.asmel.eu)

800165654

[webinar@asmel.eu](mailto:webinar@asmel.eu)

# La interrelazione fra i diversi compendi normativi

## Servizi Pubblici locali

## Appalti di servizi (strumentali)

## Organismi/società di gestione diretta

→ Tuel - Dlgs. n. 267/2000

→ Codice dei Contratti pubblici – Dlgs. n. 50/2016 in corso di radicale revisione (data prevista entrata in vigore 1° marzo 2023)

→ Tusp – Dlgs. n. 175/2016

→ Tuspl – Dlgs. 23 dicembre 2022, n. 201



**LA DELEGA CONTENUTA  
NELL'ART. 8 LEGGE N. 118/2022**

# La Delega

E' stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, che riordina la disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Il decreto dà attuazione alla delega conferita dall'articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) con l'obiettivo di riordinare la disciplina in materia, anche tramite l'adozione di un apposito testo unico, coordinandola con la normativa in materia di contratti pubblici e di società a partecipazione pubblica per gli affidamenti in autoproduzione, oltre che con le discipline settoriali. L'intervento sui servizi pubblici locali costituisce anche attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Sullo schema di decreto (A.G. n. 3) sono stati espressi i pareri delle competenti Commissioni di entrambi i rami del Parlamento.

La legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (L. n. 118/2022) ha conferito una delega al Governo per la stesura di diverse riforme "di sistema" tra le quali, all'articolo 8, quella relativa ai servizi pubblici locali, dopo numerosi anni dall'approvazione della precedente delega contenuta nella L. n. 124 del 2015, che tuttavia non venne esercitata entro i termini prescritti.

Le disposizioni vigenti, ordinamentali e settoriali, riferibili alla materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica generale, si sono stratificate nel tempo, con interventi non omogenei tra loro - molti dei quali realizzati attraverso la decretazione d'urgenza - dovuti anche alla necessità di armonizzare la normativa nazionale con i principi dell'ordinamento UE, ma anche conseguenti ad esiti referendari e a pronunce della Corte costituzionale.

## La Delega

Un tentativo di riordinare la materia era stato compiuto nella XVII legislatura, con la delega contenuta nell'articolo 19 della c.d. legge Madia (L. 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) per l'adozione di un Testo unico dei servizi pubblici locali. Lo schema di decreto ( A.G. n. 308), sul quale le Camere avevano espresso il proprio parere, non ha tuttavia concluso il proprio iter, alla luce della sopravvenuta giurisprudenza costituzionale ( sentenza n. 251 del 2016) sulle forme di coinvolgimento delle regioni nel percorso istitutivo.

La necessità di un intervento normativo in questo settore era stato da ultimo evidenziata nella Relazione annuale sull'attività svolta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 31 marzo 2021, che rilevava l'esigenza di adottare un testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, che disciplini in maniera organica le modalità di affidamento di tutti i servizi pubblici locali e la relativa gestione. Oltre al tema di una normazione univoca, nella Relazione si segnala un inadeguato livello concorrenziale nel settore in esame, in termini di concorrenza sia "nel mercato", sia "per il mercato". Sussistono pertanto, ad avviso dell'Autorità, margini per migliorare qualità e produttività dei servizi pubblici locali attraverso maggiore concorrenza.

La delega in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, contenuta nell'articolo 8 della legge per la concorrenza 2021, si pone l'obiettivo di riordinarne la disciplina, anche tramite l'adozione di un apposito testo unico, coordinandola con la normativa in materia di contratti pubblici e di società a partecipazione pubblica per gli affidamenti in autoproduzione, oltre che con le discipline settoriali.

# La Delega

Nell'esercizio della delega, il Governo è tenuto ad attenersi a determinati principi e ai criteri direttivi:

- individuazione 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, e dei migliori livelli di qualità e sicurezza, così; da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale e territoriale;
- adeguata considerazione delle differenze tra i servizi di interesse economico generale a rete (di cui all'articolo 3-bis, comma 6-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 ) e gli altri servizi pubblici locali di rilevanza economica. In tale attività il Governo è chiamato al rispetto del principio di proporzionalità e a tener conto dell'industrializzazione dei singoli settori;
- definizione dei criteri per l'istituzione di regimi speciali o esclusivi, tenendo conto dei principi di adeguatezza e proporzionalità e in conformità alla normativa europea. L'obiettivo è il superamento dei regimi di esclusiva non conformi con tali principi e, comunque, non indispensabili per assicurare la qualità e l'efficienza del servizio;
- definizione dei criteri per l'ottimale organizzazione territoriale dei servizi, con la specificazione che tale disciplina dovrà prevedere anche l'armonizzazione delle normative di settore. In tale ottica, fra i principi e criteri direttivi è presente anche la previsione di incentivi e meccanismi di premialità al fine di favorire l'aggregazione delle attività e delle gestioni dei servizi a livello locale;
- 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 europeo e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza;
- previsione che la scelta del modello in house sia assunta nel rispetto di un preciso obbligo motivazionale.

# La Delega

Nell'esercizio della delega dovrà in particolare essere prevista, nel caso in cui si opti per il modello dell'autoproduzione in luogo del ricorso al mercato per gli affidamenti di importo superiore alle soglie di rilevanza comunitaria (di cui all'articolo 35 del Codice dei contratti pubblici - D.Lgs.18 aprile 2016, n. 50), un obbligo di "motivazione qualificata", da parte dell'ente locale, per la scelta o la conferma del modello dell'autoproduzione ai fini di una efficiente gestione dei servizi:

- previsione di sistemi di monitoraggio dei costi;
- previsione che nell'assolvimento dell'obbligo di procedere alla revisione periodica delle partecipazioni pubbliche (art. 20, D.Lgs. n. 175 del 2016), si tenga conto delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'autoproduzione anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione;
- previsione di misure volte a tutelare l'occupazione di coloro che prestano la propria attività nel caso di affidamento del servizio a nuovi soggetti;
- revisione delle discipline di settore, con particolare riferimento al settore dei rifiuti e alla gestione del servizio idrico;
- revisione della disciplina dei regimi di gestione, delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché di cessione dei beni in caso di subentro;
- rafforzamento 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, 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;



# La Delega

- definizione delle modalità con cui i soggetti affidatari provvedono alla pubblicazione di dati dai quali si possa avere contezza: della qualità del servizio; del livello degli investimenti effettuati annualmente; della programmazione dei medesimi investimenti sino al termine dell'affidamento;
- potenziamento del ruolo degli utenti, da perseguire mediante il loro coinvolgimento nella fase di definizione della qualità e della quantità del servizio, degli obiettivi e dei costi del servizio pubblico locale, nonché mediante il rafforzamento degli strumenti di tutela attivabili da parte loro;
- definizione di strumenti per la trasparenza dei contratti di servizio nonché introduzione di contratti di servizio tipo.

Per quanto riguarda il riordino delle competenze in materia di servizi pubblici locali, il legislatore richiama:

- la razionalizzazione della ripartizione dei poteri di regolazione e di controllo fra autorità indipendenti e livelli di governo locale. In proposito, si specifica che rimangono ferme le competenze spettanti alle predette autorità indipendenti in materia di regolazione economico-tariffaria e della qualità;
- la previsione della separazione, a livello locale, tra le funzioni di regolazione dei servizi e le funzioni di diretta gestione degli stessi e - con una modifica introdotta dal Senato in prima lettura - e al rafforzamento dei poteri sanzionatori connessi alle attività di regolazione;
- 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 di indipendenti ed enti locali.



# La Delega

La disposizione di delega prevede che essa venga sia esercitata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il 27 febbraio 2023). Nella relativa procedura di adozione, si prevede, sugli schemi di decreto legislativo, il parere o l'intesa in sede di Conferenza unificata a seconda degli ambiti materiali contenuti nel provvedimento, nonché il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, oltre che quello dell'Arera.

<p><b>Titolo I (artt. 1-4)</b></p>	<p>Definisce l'ambito di applicazione della disciplina e stabilisce i Principi generali cui deve rispondere l'istituzione, la regolazione e la gestione dei “<i>servizi pubblici locali di rilevanza economica</i>”: Sussidiarietà, Proporzionalità, Concorrenza, Efficienza nella gestione, Efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, Sviluppo sostenibile, Qualità, Innovazione tecnologica, Adeguatezza della durata e Trasparenza, Centralità del cittadino e dell'utente.</p>
<p><b>Titolo II (artt. 5-9)</b></p>	<p>Prevede meccanismi di incentivazione delle aggregazioni a livello sovracomunale e introduce nell'assetto organizzativo degli Enti Locali nuove ipotesi di incompatibilità e inconfiribilità, al fine di mantenere distinte le funzioni di regolazione, indirizzo e controllo, e quelle di gestione dei servizi pubblici locali.</p>
<p><b>Titolo III (artt. 10-20)</b></p>	<p>Si suddivide in 2 capi: il Capo I (artt. 10-13) disciplina l'istituzione dei servizi pubblici locali, mentre il Capo II (artt. 14-20) ne individua le forme di gestione.</p> <p>Il Principio di Sussidiarietà orizzontale riveste un ruolo fondamentale nella genesi del servizio pubblico, giacché l'istituzione di un “<i>servizio pubblico locale di rilevanza economica</i>” deve essere preceduta da apposita istruttoria dell'Ente Locale, da cui risulti che la prestazione dei servizi da parte delle Imprese liberamente operanti nel mercato o da parte dei cittadini, singoli e associati, è inidonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle Comunità locali.</p> <p>L'intento perseguito dal Legislatore è di lasciare il maggior spazio possibile all'iniziativa economica privata, come traspare anche dalla disciplina delle forme di gestione dei servizi pubblici locali, nella quale è accordata preferenza all'affidamento a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica rispetto al cosiddetto “<i>in house providing</i>”.</p> <p>Quanto alle forme di gestione, il Decreto legislativo contempla:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) l'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica, preferibilmente mediante il ricorso a concessioni di servizi piuttosto che ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'Operatore economico;</li> <li>b) l'affidamento a Società mista pubblico-privata, mediante gara a doppio oggetto per la selezione del socio privato e il contestuale affidamento del Servizio;</li> <li>c) l'affidamento a Società “<i>in house</i>”, previa motivazione qualificata che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato;</li> <li>d) la gestione in economia o mediante Aziende speciali, limitatamente a servizi diversi da quelli a rete.</li> </ol> <p>Il Decreto stabilisce che nel passaggio da una gestione all'altra deve comunque essere assicurata la tutela occupazionale del personale impiegato nella gestione uscente, anche mediante l'impiego di clausole sociali.</p> <p>È inoltre fatta salva la possibilità di attivare rapporti di partenariato con Enti del “<i>Terzo Settore</i>” per la realizzazione di specifici Progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale, purché le risorse pubbliche stanziare a favore degli Enti del “<i>Terzo Settore</i>” siano limitate al rimborso dei costi.</p>

<b>Titolo IV (artt. 21-23)</b>	Disciplina la gestione delle Reti, degli Impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali alla gestione del Servizio, prevedendo in particolare la facoltà di affidare la gestione degli <i>assets</i> patrimoniali separatamente dalla gestione del Servizio a condizione che venga garantito un accesso equo e non discriminatorio agli stessi a tutti i soggetti legittimati all'erogazione del Servizio.
<b>Titolo V (artt. 24-31)</b>	Regolamenta il rapporto di pubblico servizio intercorrente tra l'Ente affidante e il soggetto affidatario, con particolare attenzione ai contenuti del Contratto di servizio, alle tariffe, alla vigilanza e alla trasparenza della gestione.
<b>Titolo VI (artt. 32-39)</b>	Contiene non secondarie disposizioni di coordinamento con le discipline di Settore in materia di " <i>Trasporto pubblico locale</i> ", " <i>Servizio idrico</i> " e " <i>Gestione dei rifiuti urbani</i> ", " <i>Farmacie</i> ", " <i>Distribuzione di Energia elettrica e Gas naturale</i> ", e " <i>Impianti di trasporto a fune</i> ".



**TITOLO I – Principi generali, ambito di  
applicazione e rapporti con le discipline di settore**

## Art. 1 (Oggetto)

L'art. 1, rubricato “Oggetto”, dispone che il Tuspl regola la disciplina generale dei “*servizi di interesse economico generale*” prestati a livello locale, fissando Principi comuni, uniformi ed essenziali, ed in particolare i Principi e le condizioni, anche economiche e finanziarie, per raggiungere e mantenere un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento nell'accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti.

Inoltre – aspetto questo molto significativo ai fini delle disposizioni che seguono – la nuova normativa è rivolta, *in primis*, ad assicurare la tutela e la promozione della concorrenza, la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi per gli operatori economici interessati alla gestione di “*servizi di interesse economico generale*” di livello locale, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea e ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione, 4, ed inoltre, nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato *ex* all'art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione, ad individuare le “*funzioni fondamentali*” di indirizzo, controllo e regolazione degli Enti Locali relative ai “*servizi di interesse economico generale di livello locale*”, per assicurare l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale e territoriale.

Ed in termini di perimetro applicativo, il comma 5 qualifica le norme “*fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica*”, applicate, oltre che ovviamente nelle Regioni a Statuto ordinario, anche nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano ma comunque compatibilmente con i rispettivi Statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, provvedendo ad adeguarli.

## Art. 2 (Definizioni)

L'art. 2 riporta, come oramai di consueto nella legislazione delegata, le definizioni utili a comprendere al meglio il perimetro applicativo della Riforma, ovvero: *“Enti Locali”*, *“enti competenti”*, *“servizi di interesse economico generale di livello locale”* o *“servizi pubblici locali di rilevanza economica”*, *“servizi di interesse economico generale di livello locale a rete”* o *“servizi pubblici locali a rete”*, *“diritto esclusivo”*, *“diritto speciale”*, *“costi di riferimento”*, *“tariffe”*, *“costi efficienti”*.

Tra questi, citati già nella legislazione di riferimento – Tuel, Tusp, *“Codice dei Contratti”* – si segnalano quelli a carattere innovativo e con una componente di significatività: *“costi di riferimento”*, ovvero *“indicatori di costo, che stimano le risorse necessarie alla gestione del servizio secondo criteri di efficienza, o costi benchmark”*; *“tariffe”*, come *“i prezzi massimi unitari dei servizi al netto delle imposte”*; *“costi efficienti”*, cioè *“costi di un'impresa media del settore gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi e impianti per la prestazione del servizio”*.



## Art. 3 (Principi generali del «servizio pubblico locale»)


Tra i Principi fondamentali ed in parte innovativi della Riforma, l'art. 3 enuclea i seguenti:

- *“i ‘servizi di interesse economico generale di livello locale’ rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei Principi di sussidiarietà e proporzionalità”;*
- *la “istituzione, la regolazione e la gestione dei ‘servizi pubblici di interesse economico generale’ di livello locale rispondono a Principi di concorrenza, sussidiarietà, anche orizzontale, efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, sviluppo sostenibile, produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, applicazione di tariffe orientate a costi efficienti, promozione di investimenti in innovazione tecnologica, proporzionalità e adeguatezza della durata, trasparenza sulle scelte compiute dalle Amministrazioni e sui risultati delle gestioni”;*
- *nella “organizzazione e nella erogazione dei ‘servizi di interesse economico generale di livello locale’ è assicurata la centralità del cittadino e dell’utente, anche favorendo forme di partecipazione attiva”.*



## Art. 4 (Ambito di applicazione e normative di settore)

Per quanto attiene al perimetro di influenza della normativa di Riforma, l'art. 4 precisa che essa si applica a *“tutti i ‘servizi di interesse economico generale’ prestati a livello locale”*, integra le normative di Settore e prevalendo su di esse in caso di contrasto, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea e salvo che non siano previste nel Decreto legislativo specifiche norme di salvaguardia e prevalenza della disciplina di settore, mentre il *“Servizio di distribuzione dell'energia elettrica”* ed il *“Servizio di distribuzione del gas naturale”* sfuggono a questa regola in quanto rimangono disciplinati dalle rispettive disposizioni di settore, attuative del diritto unionale.



## **TITOLO II – Organizzazione e riparto delle funzioni in materia di «servizi pubblici locali»**

## Art. 5 (Meccanismi di incentivazione delle aggregazioni)

Con l'evidente e dichiarato fine di razionalizzare la gestione dei "sieg" locali non "a rete" ed "a rete", l'art. 5 responsabilizza gli "Enti di area vasta" (Comunità montane e Province per quelli non "a rete") e le Regioni (per quelli "a rete") alla costruzione di "gestioni integrate", anche per quanto attiene la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali. Infatti, se 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 incentivano, con la collaborazione delle Province e 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.

Per favorire questo processo di razionalizzazione tramite aggregazioni e riorganizzazioni, saranno introdotte, con apposito Decreto interministeriale Mef-Interno-Affari regionali ed Autonomie locali-Mims, da emanare entro 45 giorni dall'entrata in vigore del Dlgs. n. 201/2022 e previa Intesa in Conferenza Unificata, misure di incentivazione per gli Enti Locali aderenti a tale processo, tra l'altro concernenti anche semplificazioni organizzative o contabili.

Ed ancora, il Legislatore si impegna a ridisegnare un nuovo futuro alle Province, visto che il comma 4. Le assegna il compito di esercitare, su richiesta degli Enti Locali interessati, anche per le loro forme associative, funzioni di supporto tecnico-amministrativo e coordinamento in relazione ai provvedimenti e alle attività nella materia disciplinata dal Dlgs. in commento, comunque senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

E come sorta di "clausola di salvaguardia normativa", il comma 5 mantiene espressamente vigenza, rispettivamente, alle disposizioni del Tuel in materia di funzioni amministrative, alle vigenti discipline settoriali in materia di Ato e Bacini nei "sieg a rete", alle 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.

In ultimo, per contribuire alla razionalizzazione degli assetti istituzionali locali del "Settore dei rifiuti", Arera è chiamata a presentare periodicamente alle Camere 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.

## Art. 6 (Distinzione fra funzioni di regolazione e gestione nell'assetto organizzativo degli enti locali. Incompatibilità e inconfiribilità)

L'art. 6 introduce al comma 1 nell'ordinamento uno dei Principi cardine della Riforma: la separazione (anche in termini di esercizio) a livello locale tra le funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e quelle di gestione dei “servizi pubblici locali a rete”, mentre, per “garantire il rispetto del Principio di cui al comma 1, gli Enti di governo dell'Ambito o le Autorità di regolazione 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”.

Tale separazione viene specificata anche per le gestioni di servizi locali nei quali l'Ente Locale ha scelto la formula dell'ingresso nel capitale del soggetto gerente (su tutte, le “in house providing”). E così, “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”; ed ancora, almeno per i primi 2 anni dalla cessazione degli incarichi di cui di seguito, “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”.

E comunque, mentre al soggetto a cui è conferito un incarico professionale, di amministrazione o di controllo societario o inerente alla gestione del Servizio si richiede la presentazione delle dichiarazioni ex art. 20 del Dlgs. n. 39/2013, ai componenti della Commissione di gara per l'affidamento della gestione del Servizio continuano ad applicarsi le disposizioni del Dlgs. n. 39/2013 e dell'art. 6-bis della Legge n. 241/1990 e in materia di “Contratti pubblici”.

Infine, al comma 8 troviamo una norma di temporizzazione degli adempimenti: per gli affidamenti in essere al 31 dicembre 2022, gli Enti di governo d'Ambito o le Autorità di regolazione si adeguano alle disposizioni di cui ai commi 3, 4, 6 e 7 sopra commentati entro i successivi 12 mesi (31 dicembre 2023).

## Art. 7 (Competenze delle Autorità di regolazione nei «servizi pubblici locali a rete»)

Anche l'art. 7 cambia le carte in tavola rispetto alla legislazione vigente sino al 30 dicembre 2022, introducendo una standardizzazione generale e settoriale per gli atti/provvedimenti di competenza e per i parametri utili ad assumere le decisioni di Settore e di servizio. Infatti, per i “*sieg a rete*” le Autorità di regolazione individuano, per gli Ambiti di competenza, i ‘costi di riferimento’ dei Servizi, lo schema-tipo di Pef, gli Indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi, anche ai fini dell'art. 10, comma 4, dell'art. 14, comma 2, e dell'art. 17, comma 2, oltrechè schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo.

Ai sensi del comma 3. gli Enti Locali o gli Enti di governo d'Ambito possono richiedere alle competenti Autorità di regolazione e all'Agcom un parere circa i profili economici e concorrenziali relativi alla suddivisione in lotti degli affidamenti.

## Art. 8 (Competenze regolatorie nei «servizi pubblici locali non a rete»)

La nuova disciplina introdotta dal precedente art. 7 per i “*sieg a rete*” viene ripetuta dall’art. 8 per i “*sieg non a rete*”. Infatti, ove non operi un’Autorità di regolazione, gli atti e gli indicatori sono predisposti dalle competenti strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

E proprio per procedere alla regolazione dei “*sieg a rete*” di titolarità locale, gli Enti Locali, sulla base degli atti e degli indicatori della PCM, possono adottare adottando un Regolamento ovvero un atto generale in cui predefinire condizioni, principi, obiettivi e standard della gestione in ottemperanza al Tuspl, 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



## Art. 9 (Misure di coordinamento in materia di «servizi pubblici locali»)

Con finalità di coordinamento, gli Enti Locali e le altre Istituzioni pubbliche competenti collaborano per la migliore qualità dei servizi pubblici locali, ed in particolare le Province svolgono le funzioni di raccolta ed elaborazione dati e assistenza tecnica ed amministrativa agli Enti Locali del territorio, in attuazione dell'art. 1, comma 85, lett. d), della Legge n. 56/2014.

Ed anche le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, se del caso coinvolgendo le loro Agenzie di regolazione, possono formulare e deliberare Protocolli, sulla base di uno schema-tipo formulato in sede di 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 e il conferimento a operatori economici esterni.

Ed ancora, sempre 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*”, per 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 nonché accrescere il confronto competitivo per la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici, all'occorrenza stipulando Accordi e Convenzioni con gli Enti Locali e altri soggetti interessati, tenuto anche conto dei Protocolli di cui al sopra commentato comma 2.

Per inciso, l'art. 9 non deve sembrare solo una norma generale e senza effettivi impatti operativi, poiché contiene, a parere di chi scrive, la vera essenza della Riforma: la preferenza accordata dal Legislatore alla gestione provata dei “*servizi pubblici locali*”, incentrata sulla remunerazione della gestione e degli investimenti, della minimizzazione degli impatti economici e finanziari sulla finanza pubblica, dalle selezioni pubbliche per gli operatori privati, dalla qualità ed efficienza della qualità dei servizi, dalla limitazione del ricorso al modello “*in house providing*” con affidamento diretto.





## **TITOLO III – Istituzione e organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica**



# Capo I – Istituzione del servizio pubblico locale

## Art. 10 (Perimetro del «servizio pubblico locale e Principio di sussidiarietà)

L'art. 10 mette di fronte gli Enti Locali al nuovo contesto voluto dal Legislatore: assicurare l'erogazione dei “*sieg*” agevolando l'iniziativa privata e quella dei cittadini stessi.

A tal proposito, il comma 1 dispone che “*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*”, mentre al comma 2 che, “*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*”.

Con il comma 3 si riconosce agli Enti Locali, “*nell'ambito delle rispettive competenze*”, la possibilità di “*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*”, all'esito di 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*”, e dando di tutto ciò conto in un'apposita Deliberazione (comma 5), che potrebbe anche essere sottoposta a consultazione pubblica prima della sua adozione.

## Art. 11 (Promozione e sostegno degli utenti)

Nei casi in cui, in esito alla verifica di cui sopra, l'Ente ritenga non necessaria l'istituzione di un "*servizio pubblico*" diverso ed aggiuntivo rispetto a quelli già presenti, può comunque valutare di attivare apposite iniziative per soddisfare i bisogni degli utenti, ferma restando la libertà di impresa degli Operatori, comprendendo tra esse anche quella consistente nel riconoscimento agli utenti di vantaggi economici, titoli o altre agevolazioni ai fini della fruizione del Servizio, sempre ed in ogni caso nel rispetto dei Principi di parità di trattamento e non discriminazione e della normativa europea sugli aiuti di Stato.

## Art. 12 (Obblighi di «servizio pubblico» per gli Operatori sul mercato)

Invece, nell'ipotesi in cui l'esito della verifica di cui all'art. 10, comma 4, porti l'Ente Locale alla decisione di istituire un “*servizio pubblico*” diverso ed aggiuntivo rispetto a quelli già presenti, si deve procedere alla verifica se la soluzione possa essere rappresentata dall'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 *ex* art. 10, comma 5, contenente anche il riferimento alle eventuali compensazioni economiche.

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

Con l'art. 13, il Legislatore tende a limitare ancora con maggior forza l'attribuzione di “*diritti speciali o esclusivi*”, che viene comunque ammessa, in conformità al diritto unionale, 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.

In altre parole, non è più solo e soltanto il diritto amministrativo ad imporre le prerogative pubblicistiche nell'esercizio dei “servizi pubblici locali, bensì anche e la componente economica, in attuazione ai dettami del diritto unionale.

Per inciso, ricordiamo che è lo stesso art. 2 che qualifica rispettivamente, “*diritto esclusivo*” come quel “*diritto, concesso da un'Autorità competente mediante una disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa, compatibilmente con la disciplina dell'Unione europea, avente l'effetto di riservare a un unico operatore economico l'esercizio di un'attività in un ambito determinato*”, e “*diritto speciale*” il “*diritto, concesso da un'Autorità competente mediante una disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa, compatibilmente con la disciplina dell'Unione europea, avente l'effetto di riservare a due o più Operatori economici l'esercizio di un'attività in un ambito determinato*”.

In ogni modo, l'Ente Locale dà conto dell'analisi e della valutazione circa la necessità di attribuire “*diritti speciali o esclusivi*” nella Deliberazione *ex art.* 10, comma 5, sopra descritta.



## Capo II – Forme di gestione del «servizio pubblico locale»



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

Altra disposizione fondamentale quella dell'art. 14 del Tuspl, che traccia, a differenza del passato, un quadro chiaro delle preferenze del Legislatore in tema di modelli gestori da seguire, sia per i “*sieg*” che per i “*sieg a rete*”, in esecuzione ai Principi sanciti prima nel già commentato art. 3.

Più nel dettaglio, l'Ente Locale e gli altri Enti competenti, ove ritengano 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, sempre nel rispetto del diritto unionale:

- a) affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica, secondo le modalità dell'art. 15;
- b) affidamento a Società mista, ai sensi del successivo art. 16;
- c) affidamento a Società “*in house*”, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'art. 17;
- d) limitatamente ai Servizi diversi da quelli “*a rete*”, gestione in economia o mediante Aziende speciali *ex art.* 114 del Tuel.

Quindi, in altre parole, i modelli gestionali su cui scegliere il migliore per l'Ente Locale sono i seguenti.

“Servizi pubblici locali a rilevanza economica” (“*Sieg*”):

- a) affidamento a terzi con procedura ad evidenza pubblica per concessione (preferita) oppure appalto (scelta sussidiaria), *ex art.* 15;
- b) affidamento a Società mista pubblico-privata *ex art.* 16 del Tuspl (e, anticipiamo, ancora *ex art.* 17 del Tusp);
- c) affidamento a Società “*in house*” ai sensi dell'art. 17 del Tuspl (e, anticipiamo, ancora *ex art.* 16 del Tusp);
- d) gestione in economia;
- e) gestione mediante Aziende speciali *ex art.* 114 del Tuel (riteniamo evidentemente anche in forma consortile).

“*Servizi pubblici locali a rilevanza economica 'a rete'*” (“*Sieg a rete*”):

- a) affidamento a terzi con procedura ad evidenza pubblica per concessione oppure appalto, *ex art.* 15;
- b) affidamento a Società mista pubblico-privata *ex art.* 16 del Tuspl (e, anticipiamo, ancora *ex art.* 17 del Tusp);
- c) affidamento a Società “*in house*” ai sensi dell'art. 17 del Tuspl (e, anticipiamo, ancora *ex art.* 16 del Tusp).

## Art. 14 (Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale) segue

Come si vede, in caso di scelta per il modello societario con propria partecipazione (con il privato nella mista oppure con altri Enti pubblici come partecipata o come controllata congiuntamente o anche singolarmente, con affidamento senza gara), si incrociano le norme del Tuspl con quelle del Tusp, ancora ed a maggior ragione in vigore. Ovviamente questo non è e non sarà l'unica casistica di coabitazione dei 2 Testi unici (oltre come detto in premessa, al Tuel ed al “*Codice dei Contratti*”).

Passando al comma 2, si dispone che, 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, nonché dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'art. 30 dello stesso Tuspl.

Tutti i parametri di cui dar conto e sui quali effettuare valutazioni (anche comparative, come si vedrai poi) dovranno essere riportati, come dispone il comma 3, 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 sovracompensazioni (requisiti che possiamo chiamare “*di legittimità*” o al più di “*conformità normativa*”).

Invece, per assicurare la realizzazione degli Interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, nei “*servizi pubblici locali a rete*” gli Enti di governo di 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, Piano asseverato da un Istituto di credito o da una Società di servizi iscritta all'Albo degli Intermediari finanziari *ex art.* 106 del Dlgs. n. 385/1993, o da una Società di revisione ai sensi dell'art. 1 della Legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da Revisori legali ai sensi del Dlgs. n. 39/2010.

Per inciso, tale disposizione sostituisce con limitate differenze quanto previsto, rispettivamente, dall'art. 34, comma 20, del Dlgs. n. 179/2012, e dall'art. 3-bis del Dl. n. 138/2011, che infatti vengono abrogati, tra gli altri, all'art. 37 del Tuspl.

Poi, secondo il comma 5, è vietata ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio in ordine al regime tributario.

## Art. 15 (Affidamento mediante procedura a evidenza pubblica)

Il già richiamato art. 15 per gli affidamenti a gara statuisce che gli Enti Locali e gli altri Enti competenti affidano i “*sieg*” 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.

Quindi, come già detto, a parità di condizioni nella valutazione della migliore scelta gestionale è da preferire la concessione piuttosto che l’appalto.

## Art. 16 (Affidamento a Società mista)

Come soluzione *ex art. 14*, comma 2, lett. b), del Tuspl, gli Enti locali e gli altri Enti competenti possono affidare i “*sieg*” di livello locale a Società a partecipazione mista pubblico-privata, come disciplinate dal Tusp, con particolare riguardo alla procedura indicata, per la cosiddetta “*gara a doppio oggetto*”, all’art. 17 dello stesso Tusp (socio privato con almeno il 30% del capitale sociale della Società mista).

Ripetendo in parte quanto stabilito dal Tusp e dal “*Codice dei Contratti*”, il comma 2 dispone che l’Ente locale che intenda cedere in tutto o in parte la propria partecipazione nelle Società mista pubblico-privata deve intentare una procedura a evidenza pubblica, e tale cessione se andasse a buon fine non comporterebbe effetti sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere.

## Art. 17 (Affidamento a Società in «house»)

L'art. 17 in commento, trattando in via applicativa di quanto previsto all'art. 14, comma 2, lett. c), del Tuspl, prevede che Enti Locali e altri Enti competenti possono continuare a preferire di affidare i “*sieg*” di livello locale a Società “*in house*”, secondo quanto riportato nel Tusp ed in particolare all'art. 16 dello stesso.

E solo per 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, il comma 2 sancisce che 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 artt. 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'art. 30 (“*Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali*”).

Per il comma 3, il contratto di servizio è stipulato decorsi 60 giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'art. 31, comma 2, della Deliberazione di affidamento alla Società “*in house*” sul sito dell'Anac, per 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 artt. 32 (“*Disposizioni di coordinamento in materia di Trasporto pubblico locale*”) e 35 (“*Disposizioni di coordinamento in materia di Servizi di distribuzione dell'Energia elettrica e del Gas naturale*”) del Tuspl, anche se per il riferimento all'art. 35 si segnala che è lo stesso che afferma che “*le disposizioni del presente Decreto non si applicano ai Servizi di distribuzione dell'Energia elettrica e del Gas naturale, i quali restano disciplinati dalle rispettive disposizioni di settore attuative del diritto dell'Unione Europea*”.

Per i “*servizi pubblici locali a rete*”, alla Deliberazione di cui al sopra commentato 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. Il Pef deve essere asseverato da un Istituto di credito o da una Società di servizi iscritta all'Albo degli Intermediari finanziari *ex art. 106 del Tub*, o da una Società di revisione *ex art. 1, della Legge 23 novembre 1939, n. 1966* (“*Disciplina delle Società fiduciarie e di revisione*”), o da Revisori legali di cui al Dlgs. 39/2010.



## Art. 17 (Affidamento a Società in «house») segue

Con il comma 5 si conferma e completa la norma dell'art. 20 del Tusp in materia di “*revisione periodica delle partecipazioni*”: l'Ente Locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'art. 20 del Tusp, dando conto 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.

In altre parole, e provando a riassumere sintetizzando al massimo:

- per gli affidamenti “*in house*” dei “*Sieg non a rete*”, quando il valore dell'affidamento non supera la soglia di rilevanza europea in materia di contratti pubblici (si ritiene, rispettivamente: Euro 5.225.000 per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni; Euro 135.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi, Euro 750.000 per gli appalti di servizi sociali), la disposizione (aggiuntiva rispetto all'attuale normativa di riferimento – su tutte, art. 5 del Tusp<sup>6</sup> e art. 192, comma 2, del Dlgs. n. 50/20167) – appena sopra riportata del comma 2 non si applica;

- per gli affidamenti “*in house*” dei “*Sieg non a rete*” con valore superiore alle citate soglie comunitarie, oltre all'art. 5 del Tusp ed all'art. 192, comma 2, del “Codice dei Contratti”, si applica la disposizione del comma 2: gli Enti Locali e gli altri Enti competenti devono costruire la Delibera di affidamento con una “*qualificata motivazione*” che dia espressamente conto: i). delle ragioni del mancato ricorso al mercato; ii). anche sulla base degli atti e degli indicatori ex artt. 7, 8 e 9 del Tuspl, dei benefici per la Collettività 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 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'art. 30 del Tuspl;

- per gli affidamenti dei “*servizi pubblici locali a rete*”, la nuova procedura richiede che la Delibera dell'art. 17, comma 2, deve essere accompagnata da un Pef che, fatte salve le discipline di Settore, i). 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, ii). la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della Società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio, iii). sia asseverato da soggetti qualificati come sopra indicati.

## Art. 18 (Rapporti di partenariato con gli Enti del Terzo Settore)

In attuazione dei Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, per i “Sieg” gli Enti Locali possono attivare con Enti del Terzo Settore rapporti di partenariato, regolati dal “Codice del Terzo Settore”, approvato con il Dlgs. n. 117/2017, per la realizzazione di specifici Progetti di servizio o di intervento, motivando la scelta all’interno della Relazione ex art. 14, comma 3, del Tuspl, con specifico riferimento alla sussistenza delle circostanze che, nel caso concreto, determinano la natura effettivamente collaborativa del rapporto e agli effettivi benefici che tale soluzione comporta per il raggiungimento di obiettivi di Universalità, Solidarietà ed Equilibrio di bilancio, nel rispetto dei Principi di Trasparenza, Imparzialità, Partecipazione e Parità di trattamento.

Al comma 3 si sostanzia la condizione imprescindibile (in linea con le norme del Dlgs. n. 117/2017: per attivare i partenariati con gli ETS è necessario le risorse pubbliche da mettere a loro disposizione non siano, complessivamente considerate, superiori al rimborso dei costi, variabili, fissi e durevoli previsti ai fini dell’esecuzione del rapporto di partenariato.



## Art. 19 (Durata dell'affidamento e indennizzo)

In tema di durata dell'affidamento, fatte salve le norme di Settore, l'Ente Locale e dagli altri Enti competenti la fissano 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 ex art. 24 del Tuspl, comunque 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 non può superare i 5 anni, a meno che l'Ente affidante dimostri, nella Deliberazione art. 17, comma 2, del Tuspl, le ragioni per una durata ultraquinquennale: assicurare l'ammortamento degli investimenti ai sensi di quanto riportato nel Pef asseverato art. 17, comma 4, del Tuspl,

Nel caso in cui la durata, sempre fatte salve le discipline di Settore e nel rispetto del diritto unionale, sia inferiore al tempo necessario ad ammortizzare gli Investimenti indicati nel Contratto di servizio, così come in caso di cessazione anticipata, al gestore uscente va riconosciuto un indennizzo, a carico del subentrante, di importo 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 (comma 2).

## Art. 20 (Tutele sociali)

L'art. 20 prevede che i Bandi di gara, gli Avvisi o la Deliberazione *ex art.* 17, comma 2, del Tuspl, assicurano, nel rispetto del Principio di proporzionalità, un'adeguata la tutela occupazionale del personale impiegato nella precedente gestione, anche mediante l'impiego di apposite “*clausole sociali*”, secondo la disciplina in materia di contratti pubblici.



## **TITOLO IV – Disciplina delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali**

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

Il Titolo IV tratta gli aspetti normativi inerenti un tema che, in termini applicativi, hanno destato incertezze e numerosi contenzioni, nonché diverse posizioni dottrinali.

L'art. 21 dispone che gli Enti competenti all'organizzazione del “*servizio pubblico locale*” individuano le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali alla gestione del Servizio, sia in occasione dell'affidamento della gestione del Servizio, sia in sede di affidamento della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, qualora questa sia separata dalla gestione del Servizio.

Secondo il comma 2, 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, salvo quanto previsto dal comma 5. E fermo restando quanto stabilito dalle norme di Settore, la gestione di reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali essenziali, può essere affidata separatamente dalla gestione del servizio, garantendone l'accesso equo e non discriminatorio a tutti i soggetti legittimati all'erogazione del servizio (comma 3).

E qualora sia stata separata dalla gestione del Servizio, la gestione di reti, impianti e altre dotazioni è affidata dagli Enti competenti con la procedura dell'art. 14, comma 1, lett. a), b) e c), del Tuspl.

Il comma 5 prevede il conferimento della proprietà di reti, impianti e altre dotazioni a Società totalmente pubbliche - comprese le “*in house*” ex art. 14, comma 1, lett. c), del Tuspl - la cui partecipazione è incedibile, il tutto a meno che non sia vietato dalle norme di Settore. Queste Società devono mettere a disposizione dei gestori incaricati della gestione del Servizio (anche nel caso di separazione della gestione della rete dalla gestione del Servizio, dei gestori di quest'ultima) gli *assets* acquisiti dall'Ente Locale, richiedendo un canone fissato dalla competente Autorità di Settore, ove prevista, o dagli Enti Locali.


## Art. 22 (Esecuzione di lavori connessi alla gestione)

Nei casi in cui la gestione di reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali, separata o integrata con la gestione dei servizi, sia affidata con una delle modalità di cui all'art. 14, comma 1, del Tuspl - a) affidamento a terzi con procedura ad evidenza pubblica; b) affidamento a Società mista; c) affidamento a Società “*in house*” - il soggetto gestore affida la realizzazione dei lavori connessi alla gestione di rete, impianti o altre dotazioni patrimoniali secondo il “*Codice dei Contratti pubblici*”, fatta salva la possibilità di realizzarli direttamente nella ipotesi in cui l'affidamento abbia avuto ad oggetto, sia la gestione del Servizio relativo alla rete, sia l'esecuzione dei lavori e il gestore sia qualificato ai sensi della normativa vigente.

Invece, se la gestione di rete, impianti o altre dotazioni patrimoniali, separata o integrata con l'erogazione dei servizi, risulti affidata già affidata, al 31 dicembre 2022, con modalità diverse da quelle previste dall'art. 14, comma 1, del Tuspl, i soggetti gestori provvedono all'esecuzione dei lavori comunque connessi alla gestione degli *assets* solo con le modalità previste dalla disciplina in materia di Contratti pubblici.

## Art. 23 (Regime del subetro in caso di scadenza dell'affidamento o cessazione anticipata)

L'art. 23 del Tusp sancisce che, alla scadenza del periodo di affidamento o in caso di cessazione anticipata, all'esito del nuovo affidamento, il nuovo gestore subentra nella disponibilità di reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali essenziali per lo svolgimento del Servizio, applicando anche la procedura dell'indennizzo del gestore uscente *ex art. 19, comma 2, del Tusp*.



## **TITOLO V – Regolazione del rapporto di pubblico servizio, vigilanza e tutela dell'utenza**



## Art. 24 (Contratto di servizio)

I rapporti tra gli Enti affidanti e i soggetti affidatari del “*servizio pubblico*”, così come quelli tra gli Enti affidanti e Società di gestione di reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali essenziali, sono regolati da un Contratto di servizio che, nei casi di ricorso a procedure a evidenza pubblica, è redatto sulla base dello Schema allegato alla documentazione di gara.

Secondo il comma 2, il Contratto deve contenere previsioni dirette ad assicurare, per 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, e riportare, compatibilmente con le norme di Settore, “*clausole*” relative a: - il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio; - la durata del rapporto contrattuale; - gli obiettivi di efficacia ed efficienza nella prestazione dei servizi, nonché l'obbligo di raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione; - gli obblighi di servizio pubblico; - le condizioni economiche del rapporto, incluse le modalità di determinazione delle eventuali compensazioni economiche a copertura degli obblighi di servizio pubblico e di verifica dell'assenza di sovracompenzioni; - gli strumenti di monitoraggio sul corretto adempimento degli obblighi contrattuali, compreso il mancato raggiungimento dei livelli di qualità; - gli obblighi di informazione e di rendicontazione nei confronti dell'Ente affidante, o di altri Enti preposti al controllo e al monitoraggio delle prestazioni, con riferimento agli obiettivi di efficacia ed efficienza, ai risultati economici e gestionali e al raggiungimento dei livelli qualitativi e quantitativi; - 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; - l'obbligo di mettere a disposizione i dati e le informazioni prodromiche alle successive procedure di affidamento; - le modalità di risoluzione delle controversie con gli utenti; - le garanzie finanziarie e assicurative; - la disciplina del recesso e delle conseguenze derivanti da ogni ipotesi di cessazione anticipata dell'affidamento, nonché i criteri per la determinazione degli indennizzi; - l'obbligo del gestore di rendere disponibili all'Ente affidante i dati acquisiti e generati nella fornitura dei servizi agli utenti *ex art. 50-quater* del Dlgs. n. 82/2005.



## Art. 24 (Contratto di servizio) segue

Per il comma 4, fatto salvo quanto previsto dalle discipline di Settore, per i servizi resi su richiesta individuale dell'utente, nel Contratto di servizio sono regolati ulteriori elementi, quali: - la struttura, i livelli e le modalità di aggiornamento delle tariffe e dei prezzi a carico dell'utenza; - 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; - 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; - le modalità di ristoro dell'utenza, in caso di violazione dei livelli qualitativi del Servizio e delle condizioni generali del Contratto.

Come dispone il comma 5, al Contratto di servizio sono allegati il Programma degli investimenti, il Pef e, per i servizi di cui al comma 4, il Programma di esercizio.

## Art. 25 (Carta dei servizi e obblighi di Trasparenza dei gestori)

Il gestore del “*sieg*” redige e aggiorna la Carta dei servizi di cui all’art. 2, comma 461, lett. a), della Legge n. 244/2007, corredata altresì delle informazioni relative alla composizione della tariffa, e la pubblica sul proprio sito internet. 2. Il gestore dà adeguata pubblicità, anche a mezzo del proprio sito internet, nel rispetto delle regole sui segreti commerciali e le informazioni confidenziali delle imprese, del livello effettivo di qualità dei servizi offerti, del livello annuale degli Investimenti effettuati e della loro programmazione fino al termine dell’affidamento, con modalità che assicurino la comprensibilità dei relativi atti e dati.

## Art. 26 (Tariffe)

L'art. 26 sostituisce l'art. 117 del Tuel in merito alle tariffe. Adesso, fatte salve le competenze delle Autorità di regolazione e le disposizioni contenute nelle norme di Settore, gli Enti affidanti definiscono le tariffe dei servizi in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'Investimento e della gestione, nonché il perseguimento di recuperi di efficienza che consentano la riduzione dei costi a carico della Collettività, in armonia con gli obiettivi di carattere sociale, di tutela dell'Ambiente e di uso efficiente delle risorse, tenendo conto della legislazione nazionale e del diritto dell'Unione Europea in materia.

Per il comma 2, per la determinazione della tariffa si osservano i seguenti criteri: a) correlazione tra costi efficienti e ricavi finalizzata al raggiungimento dell'equilibrio economico e finanziario della gestione, previa definizione e quantificazione degli oneri di servizio pubblico e degli oneri di ammortamento tecnico-finanziario; b) equilibrato rapporto tra finanziamenti raccolti e capitale investito; c) valutazione dell'entità dei costi efficienti di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio; d) adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerente con le prevalenti condizioni di mercato.

Secondo il comma 3, fermo restando quanto stabilito dalle discipline di Settore, gli Enti affidanti possono prevedere tariffe agevolate per specifiche categorie di utenti in condizione di disagio economico o sociale o diversamente abili, provvedendo alla relativa compensazione in favore dei gestori.

E per conseguire il graduale miglioramento della qualità e dell'efficienza dei Servizi, gli Enti affidanti, nel rispetto delle discipline di Settore, fissano le modalità di aggiornamento delle tariffe con metodo del "*price cap*", da intendersi come limite massimo per la variazione di prezzo, sulla base di parametri quali: 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.

Al comma 5, si dispone che gli Enti affidanti possono prevedere che l'aggiornamento della tariffa sia effettuato con metodi diversi rispetto al "*price cap*" nelle ipotesi in cui, per le caratteristiche del Servizio, tale scelta risulti, sulla base di adeguata motivazione, maggiormente funzionale al raggiungimento degli obiettivi di miglioramento della Qualità e dell'Efficienza del Servizio.

## Art. 27 (Vicende del rapporto)

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 unionale e dalla disciplina in materia di contratti pubblici.

Per il comma 2, in caso di ricorso all'affidamento "*in house*", gli aggiornamenti e le modifiche del Contratto di servizio devono essere asseverati con la procedura dell'art. 17, comma 4, del Tuspl.

Ed 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.

## Art. 28 (Vigilanza e controlli sulla gestione)

L'art. 28 riveste, a parere di chi scrive, una significativa importanza all'interno dell'infrastruttura portante della Riforma, in quanto, con la preferenza accordata dal Legislatore alle forme di gestione a carattere privatistico (concessioni, appalti, Società miste) rispetto al modello "*in house providing*", ora è più decisivo che in passato l'esercizio del diritto-dovere di vigilanza e controllo sul gestore del Servizio, "*servizio pubblico*" di cui l'Ente Locale rimane il solo titolare anche se il gestore/affidatario è di natura privata. E così, il Sistema dei controlli interni e l'organizzazione dell'Ente Locale titolare dovranno essere adeguate al nuovo contesto.

Nel dettaglio, secondo l'art. 28, fatte salve le competenze delle Autorità di regolazione e le discipline di Settore, gli Enti locali e gli altri Enti competenti esercitano la vigilanza sulla gestione, effettuata sulla base di un Programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati. In merito, il gestore ha l'obbligo di fornire all'Ente affidante i dati e le informazioni concernenti l'assolvimento degli obblighi contenuti nel contratto di servizio, e l'inadempimento agli obblighi informativi costituisce oggetto di specifiche penalità contrattuali. E l'Ente affidante, nel rispetto della disciplina sui segreti commerciali e sulle informazioni confidenziali delle Imprese, può rendere pubblici tali dati e informazioni.

## Art. 29 (Rimedi non giurisdizionali)

Per l'art. 29, viene riconosciuto all'utente del "*servizio pubblico*" la possibilità di promuovere la risoluzione extragiudiziale delle controversie presso gli Organismi e in base alle procedure di cui alla Parte V ("*Associazione dei consumatori e accesso alla Giustizia*"), Titolo II-bis ("*Risoluzione extragiudiziale delle controversie*"), articoli da 141 a 141-*decies*, del Dlgs. n. 206/2005 ("*Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229*").



## Art. 30 (Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei «servizi pubblici locali»)

Da leggere in parallelo con l'art. 28 del Tuspl, l'art. 30 prevede che i Comuni o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché le Città metropolitane, con il supporto e coordinamento delle Province e gli altri Enti competenti, in relazione al proprio Ambito o Bacino del Servizio, sono ora chiamati ad effettuare la ricognizione periodica della situazione gestionale dei “*sieg*” nei rispettivi territori.

Tale ricognizione rileva:

- per ogni Servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, 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 degli artt. 7, 8 e 9;
- la misura l'entità del ricorso all'affidamento a Società “*in house*”, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli Enti affidanti.

Secondo il comma 2, la ricognizione – che in sede di prima applicazione dovrà essere prodotta entro il 31 dicembre 2023 - è riportata in un'apposita Relazione, aggiornata annualmente, contestualmente all'analisi dell'assetto delle Società partecipate di cui all'art. 20 del Tusp (“*revisione ordinaria delle partecipazioni*”). Nel caso di servizi affidati a Società “*in house*”, la nuova Relazione della ricognizione è da considerarsi un'appendice al Documento dell'art. 20 del Tusp.

## Art. 31 (Trasparenza nei «servizi pubblici locali»)

Per rafforzare la trasparenza e la comprensibilità degli atti e dei dati concernenti l'affidamento e la gestione dei “*sieg*”, gli Enti Locali redigono la Deliberazione di cui all'art. 10, comma 5, la Relazione *ex art.* 14, comma 3, del Tuspl, la Deliberazione di cui all'art. 17, comma 2, del Tuspl, e la Relazione *ex art.* 30, comma 2, del Tuspl, tenendo conto degli atti e degli indicatori di cui agli artt. 7, 8 e 9.

Per il comma 2, gli atti appena sopra individuati e il Contratto di servizio sono pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell'Ente affidante e trasmessi contestualmente all'Anac, che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio Portale telematico, in un'apposita Sezione denominata “*Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza Spl*”, dando evidenza della data di pubblicazione.

Il comma 3 dispone che gli atti sopra enucleati siano resi accessibili anche attraverso la Piattaforma unica della trasparenza gestita da Anac, da qualificare come punto di accesso unico per gli atti e i dati relativi ai “*sieg*” attraverso il collegamento al luogo di prima pubblicazione di cui al comma 2.

E sulla Piattaforma unica della Trasparenza di Anac sono anche resi accessibili: a) gli ulteriori dati atti relativi ai “*sieg*” contenuti nella “*Banca-dati nazionale sui contratti pubblici*”; b) le rilevazioni periodiche in materia di “*Tpl*” pubblicate dall'Osservatorio *ex art.* 1, comma 300, della Legge n. 244/2007; c) gli atti e gli indicatori degli artt. 7, 8 e 9 del Tuspl, 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 oggetto dell'art. 31 sono resi disponibili dall'Ente Locale, che li produce in conformità a quanto previsto dall'art. 50 del Dlgs. n. 82/2005 (“*Codice dell'Amministrazione digitale*”).

Sulla base del comma 6, gli Enti Locali, le Amministrazioni statali, le Regioni e le Autorità di regolazione hanno accesso alla Piattaforma Anac *ex art.* 50 del “*Cad*”, anche per esercitare i poteri di verifica e monitoraggio rispettivamente attribuiti dalla normativa vigente.



## TITOLO VI – Disposizioni finali

## Art. 32 (Disposizioni di coordinamento in materia di «Trasporto pubblico locale»)

Fermo restando quanto previsto dal Titolo I e dal diritto dell'Unione europea, al Settore del “*Tpl*” trovano diretta applicazione le disposizioni di cui al Titolo III (articoli da 10 a 20), fatto salvo quanto previsto dai commi 2 e 3, nonché gli artt. 29, 30 e 31 del Tuspl.

Ai fini della scelta delle modalità di gestione e affidamento del servizio, si tiene anche conto di quelle indicate dalla normativa europea di Settore dal diritto unionale, nei casi e nei limiti dallo stesso previsti, ferma restando l'applicabilità dell'art. 14, commi 2 e 3, e dell'art. 17.

Per la tutela occupazionale dei lavoratori di cui all'art. 20 del Tuspl, nonché dell'applicazione delle disposizioni di cui al Titolo II (“*Organizzazione e riparto delle funzioni in materia di ‘servizi pubblici locali’*”, articoli da 5 a 9) e al Titolo IV (“*Disciplina delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali*”, artt. 21-22-23) e V (“*Regolazione del rapporto di pubblico servizio, vigilanza e tutela dell’utenza*”, articoli da 24 a 31), si tiene conto anche della vigente disciplina di Settore.

Il comma 4 prevede che, ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di cui all'art. 7, paragrafo 1, del Regolamento (CE) del Parlamento Europeo e del Consiglio 23 ottobre 2007, n. 1370, “*relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i Regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/7*”, gli Enti Locali possono integrare la Relazione *ex art.* 30 del Tuspl con i contenuti previsti dal predetto art. 7.

## Art. 33 (Disposizioni di coordinamento in materia di «Servizio idrico» e di «gestione dei rifiuti urbani»)

Per gli affidamenti in essere al 31 dicembre 2022, ed ai fini della piena attuazione degli impegni contenuti nel “Pnrr”, l’art. 6, comma 2, non si applica alle partecipazioni degli Enti di governo d’Ambito del “*Servizio idrico integrato*” di cui all’art. 147, comma 1, del Dlgs. n. 152/2006 (“*Codice dell’Ambiente*”) e dell’Ambito dei “*Servizi di gestione dei rifiuti urbani*” di cui all’art. 3-*bis*, comma 1-*bis*, del Dlgs. n. 138/2011 e all’art. 200, comma 1, del “*Decreto Ambiente*”.

Con l’obiettivo di consentire l’attuazione di “*Piani di ambito*” in via di definizione, l’art. 6, comma 2, si applica alle partecipazioni degli Enti di governo dell’ambito del “*Servizio di gestione dei rifiuti urbani*” di cui all’art. 3-*bis*, comma 1-*bis*, del Dl. n. 138/11, e all’art. 200, comma 1, del già citato Dlgs. n. 152/2006, a partire dal 30 marzo 2023. Nei predetti casi, agli Enti di governo di Ambito si applicano in ogni caso le disposizioni dell’art. 6, comma 3.

Con il comma 3, fermo restando quanto previsto dall’art. 147, comma 2-*ter*, del “*Decreto Ambiente*”, la gestione in economia o mediante Aziende speciali, consentita nei casi di cui all’art. 14, comma 1, lett. d), del Tuspl, è altresì ammessa in relazione alle gestioni in forma autonoma del “*Servizio idrico integrato*” di cui all’art. 147, comma 2-*bis*, lett. a) e b), del Dlgs. n. 152/2006, conformi alla normativa vigente.

## Art. 34 (Disposizioni di coordinamento in materia di Farmacie)

Il rinvio operato dal comma 1, secondo periodo, dell'art. 9 della Legge n. 475/1968, alle modalità di gestione di cui alla Legge n. 142/1990, è da intendersi riferito alle corrispondenti norme del Capo II del Titolo III (articoli da 14 a 20) del Tuspl.

In caso di affidamento della gestione a Società “*in house*” ex art. 16 del Tusp ovvero a capitale misto di cui all'art. 17 del Tusp, trovano in ogni caso applicazione le previsioni di cui all'art. 3, commi da 30 a 32, della Legge n. 244/2007 .



## Art. 35 (Disposizioni di coordinamento in materia di «Servizi di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale»)

Le disposizioni del Tuspl non si applicano ai “*Servizi di distribuzione dell'energia elettrica*” e ai “*Servizi di distribuzione del gas naturale*”, i quali restano disciplinati dalle rispettive disposizioni di settore attuative del diritto dell'Unione Europea.

## Art. 36 (Disposizioni di coordinamento in materia di impianti di Trasporti a fune)

Ai sensi dell'art. 36, le norme del Tuspl non si applicano agli Impianti di Trasporti a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane.

## Art. 37 (Abrogazioni e ulteriori disposizioni di coordinamento)

Alla luce delle nuove norme contenute nel Tuspl, l'art. 37 abroga una serie di disposizioni, come sostituite dallo stesso Tusp.

E più nel dettaglio, l'art. 37 abroga, rispettivamente:

- a) l'art. 1, comma 1, nn. 8), 10), 11) e 17), del Rd. 15 ottobre 1925, n. 2578 (*“Approvazione del Testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Provincie”*), eliminando 4 specifiche privative amministrative di esercizio del servizio pubblico;
- b) gli artt. 112, 113 e 117, del Tuel;
- c) l'art. 35, commi 6, 7, 9, 10 e 11, della Legge n. 448/2001;
- d) l'art. 2, commi 28 e 38, della Legge n. 244/2007;
- e) l'art. 2, comma 29-*bis*, del Dlgs. n. 4/2008
- f) l'art. 3-*bis*, comma 1-*bis*, quarto, quinto e sesto periodo, del Dl. n. 138/2011, convertito con modificazioni dalla Legge n. 148/2011;
- g) gli artt. 8, 25, commi 6 e 7, e 26-*bis*, del Dl. n. 1/2012, convertito con modificazioni dalla Legge n. 27/2012;
- h) l'art. 34, commi 20, 21, 22 e 25, del Dl. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla Legge n. 221/2012.

Ai sensi del comma 2, all'art. 3-*bis*, comma 1-*bis*, del citato Dl. n. 138/2011, il terzo periodo è sostituito dal seguente: *“Le Deliberazioni degli Enti di governo di cui al comma 1 sono validamente assunte nei competenti Organi degli stessi senza necessità di ulteriori Deliberazioni, preventive o successive da parte degli Organi degli Enti Locali”*. In altre parole, si intende semplificare e risolvere alcune diatribe sorte in svariati casi sull'interpretazione della norma citata nella sua versione ante-modifica inerente la non necessità della preventiva autorizzazione e/o della successiva ratifica delle decisioni assunte dai Rappresentanti dell'Ente Locale con Deliberazioni degli Enti di governo dei *“sieg ‘a rete”*.

## Art. 38 (Clausola di invarianza finanziaria)

Per il comma 1, dall'attuazione del Tuspl non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, mentre il comma 2 dispone che le Amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dal Tuspl con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Alcune considerazioni finali

Impegnandosi a ritornare più e più volte sui tanti argomenti che la Riforma introduce e soprattutto sulla articolata coabitazione delle “4 gambe” citate anche in Premessa, è evidente per chi scrive che, lasciati per un momento di lato i nuovi adempimenti a carico di Enti Locali e Sistema pubblico, la sfida più grande che aspetta tutti gli Operatori è quella di far convivere con le rispettive convenienze ed obiettivi da raggiungere la componente privatistica dei gestori – fortemente incentivata dal Legislatore nelle concessioni, negli appalti, nelle Società miste – con gli interesse pubblici generali e con gli interessi pubblici particolari di utenti e cittadini, ma anche della stessa P.A. locale, che – lo ricordiamo, e per primo a chi scrive – rimane la titolare dei “*servizi pubblici locali*”, mentre la titolarità della loro gestione andrà, in via preferenziale agli Operatori privati (concessione e poi se del caso appalto, appunto), ed in subordine con “*qualificata motivazione*” all’Imprenditore pubblico “*in house providing*” scelto senza gara. Ed a maggiore in questo nuovo contesto, è l’Ente Locale titolare del “*servizio pubblico locale*” territoriale che ne affida a terzi privati la titolarità della gestione che si deve fare – ancora più che in passato – presidio, non solo di legalità e di legittimità, bensì anche convenienza economica (ed in alcuni casi anche “*imprenditoriale*” e “*remunerativa*”, sempre comunque nell’accezione pubblica e sociale del termine) e di vigilanza e di controllo, istituendo e rafforzando le Unità funzionali, gestioni, organizzative e politico-strategiche dei propri Uffici. Il tutto facendo sì che, ovviamente a maggior ragione adesso ma anche fino al 31 dicembre 2022, il “*servizio pubblico locale*” possa essere sì serenamente gestito da un Operatore privato del mercato, comunque però secondo parametri, regole, sensibilità, obiettivi, tipici del “*servizio pubblico*”. Allora sì che l’aggettivo “*pubblico*” rimarrà tale, almeno per quanto attiene la natura del Servizio e la sua finalità.

Quindi anche la P.A. attualmente in profondo cambiamento, dovrà mettere nell’obiettivo del processo di (ri)professionalizzazione e di crescita del cosiddetto “*capitale umano*” anche questa consapevolezza: la vigilanza ed il controllo del titolare privato della gestione del “*servizio pubblico locale*” non vissuto come ennesimo adempimento poco utile, bensì come esercizio delle prerogative costituzionali di esistenza stessa del livello territoriale di governo di interessi di utenti e cittadini.

E’ così corretto parlare di “*privatizzazione*” dei “*servizi pubblici locali*” – intesa come erogazione del Servizio da parte di un Operatore privato titolare della gestione ma vigilato e controllato dall’Ente pubblico ancora titolare del Servizio e presidio del “*valore pubblico*” dello tesso – invece non di “*servizi pubblici locali*” che diventano “*servizi privati locali*”. Ai Posterì (che in realtà siamo sempre Noi), l’ardua Sentenza .....



# **La Governance del Gruppo pubblico locale**

**Ruolo e intervento di controllo dei Revisori**

## ART. 239 DEL TUEL

### Funzioni dell'Organo di revisione

L'Organo di revisione svolge le seguenti funzioni:

attività di collaborazione con l'Organo consiliare secondo le disposizioni dello Statuto e del Regolamento;

pareri, con le modalità stabilite dal Regolamento, in materia di: 1) strumenti di programmazione economico-finanziaria; 2) proposta di bilancio di previsione verifica degli equilibri e variazioni di bilancio, escluse quelle attribuite alla competenza della Giunta, del Responsabile finanziario e dei Dirigenti, a meno che il Parere dei Revisori sia espressamente previsto dalle norme o dai principi contabili, fermo restando la necessità' dell'Organo di revisione di verificare, in sede di esame del rendiconto della gestione, dandone conto nella propria relazione, l'esistenza dei presupposti che hanno dato luogo alle variazioni di bilancio approvate nel corso dell'esercizio, comprese quelle approvate nel corso dell'esercizio provvisorio; 3) modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad Organismi esterni; 4) proposte di ricorso all'indebitamento; 5) proposte di utilizzo di strumenti di finanza innovativa, nel rispetto della disciplina statale vigente in materia; 6) proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio e transazioni; 7) proposte di Regolamento di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio e di applicazione dei Tributi locali;

vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali ed alla tenuta della contabilità l'Organo di revisione svolge tali funzioni anche con tecniche motivate di campionamento.



## ART. 239 DEL TUEL

### Funzioni dell'Organo di revisione

d) relazione sulla proposta di deliberazione consiliare di approvazione del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto entro il termine, previsto dal Regolamento di contabilità e comunque non inferiore a 20 giorni decorrente dalla trasmissione della stessa proposta approvata dall'organo esecutivo. La relazione dedica un'apposita sezione all'eventuale rendiconto consolidato di cui all'art. 11, commi 8 e 9, e contiene l'attestazione sulla corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione nonché rilievi, considerazioni e proposte tendenti a conseguire efficienza, produttività ed economicità della gestione;

d-bis) relazione sulla proposta di deliberazione consiliare di approvazione del bilancio consolidato di cui all'art. 233-bis e sullo schema di bilancio consolidato, entro il termine previsto dal regolamento di contabilità e comunque non inferiore a 20 giorni, decorrente dalla trasmissione della stessa proposta approvata dall'Organo esecutivo;

e) referto all'organo consiliare su gravi irregolarità di gestione con contestuale denuncia ai competenti organi giurisdizionali ove si configurino ipotesi di responsabilità;

f) verifiche di cassa di cui all'art. 223.

1-bis. Nei pareri di cui alla lett. b) del comma 1 è espresso un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, anche tenuto conto dell'attestazione del Responsabile del Servizio finanziario ai sensi dell'art. 153, delle variazioni rispetto all'anno precedente, dell'applicazione dei parametri di deficitarietà strutturale e di ogni altro elemento utile. Nei pareri sono suggerite all'Organo consiliare le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni. I pareri sono obbligatori. L'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'Organo di revisione.

## **ART. 239 DEL TUEL**

### **Funzioni dell'Organo di revisione**

2. Al fine di garantire l'adempimento delle funzioni di cui al precedente comma, l'Organo di revisione ha diritto di accesso agli atti e documenti dell'Ente e può partecipare all'assemblea dell'organo consiliare per l'approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto di gestione. Può altresì partecipare alle altre assemblee dell'Organo consiliare e, se previsto dallo Statuto dell'Ente, alle riunioni dell'Organo esecutivo. Per consentire la partecipazione alle predette Assemblee all'Organo di revisione sono comunicati i relativi ordini del giorno. Inoltre all'organo di revisione sono trasmessi: a) da parte della Corte dei conti i rilievi e le decisioni assunti a tutela della sana gestione finanziaria dell'Ente; b) da parte del Responsabile del Servizio finanziario le attestazioni di assenza di copertura finanziaria in ordine alle delibere di impegni di spesa.

3. L'Organo di revisione è dotato, a cura dell'Ente Locale, dei mezzi necessari per lo svolgimento dei propri compiti, secondo quanto stabilito dallo Statuto e dai Regolamenti.

4. L'Organo della revisione può incaricare della collaborazione nella propria funzione, sotto la propria responsabilità uno o più soggetti aventi i requisiti di cui all'art. 234, comma 2. I relativi compensi rimangono a carico dell'Organo di revisione.

5. I singoli componenti dell'Organo di revisione collegiale hanno diritto di eseguire ispezioni e controlli individuali.

6. Lo Statuto dell'Ente Locale può prevedere ampliamenti delle funzioni affidate ai Revisori.

# Le procedure dell'Ente Locale per la scelta del modello gestionale dei servizi pubblici

## Art. 42 del Tuel - Attribuzioni dei Consigli

1. Il Consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.
2. Il Consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: **a) statuti dell'Ente e delle Aziende speciali, regolamenti salva l'ipotesi di cui all'art. 48, comma 3, criteri generali in materia di Ordinamento degli uffici e dei servizi; .... c) convenzioni tra i Comuni e quelle tra i Comuni e Provincia, costituzione e modificazione di forme associative; d) istituzione, compiti e norme sul funzionamento degli Organismi di decentramento e di partecipazione; e) organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di Istituzioni e Aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'Ente Locale a Società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione; ..... m) definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti del comune presso Enti, Aziende ed Istituzioni, nonche' nomina dei rappresentanti del Consiglio presso Enti, Aziende ed Istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge.**
3. Il Consiglio, nei modi disciplinati dallo statuto, partecipa altresì alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del Sindaco o del Presidente della provincia e dei singoli assessori.
4. Le Deliberazioni in ordine agli argomenti di cui al presente articolo non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi del Comune o della Provincia, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio adottate dalla Giunta da sottoporre a ratifica del Consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza.

## Acquisto di partecipazioni e costituzione di organismi partecipati: asseverazione

In generale, qualora l'Ente intenda procedere alla costituzione o all'acquisizione di partecipazioni in di Organismi e Società partecipati, l'Organo di revisione deve **asseverare**, ai sensi dell'art. 3, commi 30 e 32, della Legge n. 244/2007, il trasferimento delle risorse umane e finanziarie, e trasmettere una relazione:

- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica;
- al Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- oltre a segnalare eventuali inadempimenti alle competenti Sezioni della Corte dei conti.
- Per poter adempiere a quest'obbligo, le verifiche da effettuare riguardano:
  - la concordanza delle previsioni di business-plan con le previsioni annuali e pluriennali del bilancio dell'ente;
  - il corretto e puntuale inquadramento dei rapporti finanziari e fiscali tra l'ente e l'organismo partecipato, come risultante da specifici accordi o dal contratto di servizio;
  - l'adeguatezza delle risorse umane da trasferire sulla base del piano di fattibilità economico-finanziario allegato ai documenti di costituzione del nuovo organismo o di acquisto di partecipazione in organismo esistente;

## **Acquisto di partecipazioni e costituzione di organismi partecipati: inquadramento generale**

- l'adeguatezza e compatibilità di bilancio delle risorse finanziarie e strumentali da trasferire sulla base del piano di fattibilità economico-finanziario allegato ai documenti di costituzione del nuovo organismo o di acquisto di partecipazione in organismo esistente;
- l'effettivo trasferimento di personale all'organismo partecipato;
- la rideterminazione della dotazione organica dell'ente a seguito del trasferimento del personale all'Organismo partecipato;
- l'effettività delle risorse finanziarie trasferite in relazione all'ammontare individuato nell'atto di costituzione o di acquisto di partecipazioni.

# *La Governance* del Gruppo pubblico locale

**BACK TO THE ... PAST ....**

**Art. 1, COMMI 166 E SEGUENTI, Legge n. 266/05**

**Questionari al bilancio di previsione ed al rendiconto di gestione**

**ORGANISMI PARTECIPATI** (Sezione Quarta del Questionario sul rendiconto 2016)



# La *Governance* del Gruppo pubblico locale

## IL GRUPPO PUBBLICO LOCALE

*La governance degli organismi esterni*

Presupposti sostanziali del nuovo approccio alla *governance*:  
Il ruolo dell'ente pubblico

Precedente visione:

1) Ente Gestore

Attuale visione Ente:

1) Proprietario

2) Regolatore

3) Coordinatore

4) Controllore

delle Aziende possedute e Responsabile degli obiettivi diretti ed indiretti di Economicità e Socialità

# La *Governance* del Gruppo pubblico locale

## L'attività di *governance* svolta dall'Ente Locale:

Il sistema di regole che sovrintende l'attività di governo delle aziende del Gruppo è riconducibile alla definizione di *corporate governance* ossia un sistema di regole gestionali rivolte al soddisfacimento delle condizioni di equilibrio generale e particolare dell'azienda garantendo la sua esistenza nell'ambiente esterno, nonché allo svolgimento di un'attività di controllo sul grado di raggiungimento dei risultati rispetto agli obiettivi prefissati a livello di Gruppo.

Se questa tematica ha forte portata innovativa per gli Enti Locali, soprattutto dopo la "efficienza gestionale" introdotta dalla 'Legge di stabilità 2014' e alla luce dei recenti orientamenti della Cassazione, nel contesto privatistico si tratta di un prassi ormai consolidata.



Comune Holding

# La *Governance* del Gruppo pubblico locale

## La *control governance* degli Organismi partecipati

### LE PRINCIPALI FONTI DELLA *CONTROL GOVERNANCE*

Il diritto di ispezione dei libri sociali  
Spa, art. 2422 del C.C.,

Il diritto di informazione dei soci,  
art. 2476 del C.C.,

Art. 21 del Tusp  
(spinta all'efficienza gestionale)

TUEL (controlli interni DL.  
174/12° Delibera N. 17/14  
Sez. Autonomie Corte Conti

Disciplina comunitaria dell' *in house*  
*providing*: il controllo analogo

Disciplina sulla Direzione e il  
Coordinamento ex art. 2497 C.c.

Statuto, Regolamenti Comunali e Disciplina  
dei contratti di servizio

Art. 19 del Tusp  
E in generale principio del "*divieto*  
*di soccorso finanziario*"

# La Governance del Gruppo pubblico locale

## La “231” all’interno del “Gruppo Pubblico Locale”: il contesto di riferimento

STRUMENTI PER IL CONTROLLO per svolgere l’attività di regolazione/committenza, dopo il DL. n. 174/12

- ✓ REGOLAMENTI CONSIGLIO COMUNALE
- ✓ STATUTI DELLE PARTECIPATE
- ✓ DELEGHE AGLI AMMINISTRATORI
- ✓ CODICE DI AUTODISCIPLINA (CODICE ETICO)
- ✓ LA RELAZIONE PREVISIONALE E PROGRAMMATICA E LA DEFINIZIONE DEGLI OBIETTIVI QUALI-QUANTITATIVI;
- ✓ IL BUSINESS PLAN;
  
- ✓ REGOLARITÀ CONTABILE E AMMINISTRATIVA
- ✓ REPORT ECONOMICO/FINANZIARI
- ✓ INDICATORI DI PERFORMANCE
- ✓ BILANCIO CONSOLIDATO
  
- ✓ CONTRATTI DI SERVIZIO
- ✓ CARTA DEI SERVIZI
- ✓ CUSTOMER SATISFACTION
  
- ✓ VALUTAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE

MODELLI ORGANIZZATIVI  
EX DLGS. N. 231/01

SOCIETARIO

EFFICIENZA

EFFICACIA

DEL VALORE

# La Governance del Gruppo pubblico locale

## RELAZIONE SUL GOVERNO SOCIETARIO

(art. 6, comma 4, Dlgs. n. 175/16).

«2. Le società a controllo pubblico predispongono specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e ne informano l'assemblea nell'ambito della relazione di cui al comma 4.

3. Fatte salve le funzioni degli organi di controllo previsti a norma di legge e di statuto, le società a controllo pubblico valutano l'opportunità di integrare, in considerazione delle dimensioni e delle caratteristiche organizzative nonché dell'attività svolta, gli strumenti di governo societario con i seguenti: a) regolamenti interni volti a garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza, comprese quelle in materia di concorrenza sleale, nonché alle norme di tutela della proprietà industriale o intellettuale; b) un ufficio di controllo interno strutturato secondo criteri di adeguatezza rispetto alla dimensione e alla complessità dell'impresa sociale, che collabora con l'organo di controllo statutario, riscontrando tempestivamente le richieste da questo provenienti, e trasmette periodicamente all'organo di controllo statutario relazioni sulla regolarità e l'efficienza della gestione; c) codici di condotta propri, o adesione a codici di condotta collettivi aventi a oggetto la disciplina dei comportamenti imprenditoriali nei confronti di consumatori, utenti, dipendenti e collaboratori, nonché altri portatori di legittimi interessi coinvolti nell'attività della società; d) programmi di responsabilità sociale d'impresa, in conformità alle raccomandazioni della Commissione dell'Unione europea.

4. Gli strumenti eventualmente adottati ai sensi del comma 3 sono indicati nella relazione sul governo societario che le società controllate predispongono annualmente, a chiusura dell'esercizio sociale e pubblicano contestualmente al bilancio d'esercizio.

5. Qualora le società a controllo pubblico non integrino gli strumenti di governo societario con quelli di cui al comma 3, danno conto delle ragioni all'interno della relazione di cui al comma 4.

# La *Governance* del Gruppo pubblico locale

## La *control governance* degli Organismi partecipati

Art. 11, comma 6, lett. j), del Dlgs. n. 118/2011 (verifica crediti-debiti)  
che ha sostituito l'art. 6, comma 4, del Dl. n. 95/12

*“La relazione sulla gestione illustra:..j) gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie”.*

### **Corte dei Conti, Sez. Regionale Lombardia, Par. n. 479/13**

È evidente che la latitudine oggettiva della norma non può essere limitata alle sole partecipazioni di primo grado, con esclusione di tutte le partecipazioni indirette.

Né, in tal modo, si avrebbe un eccessivo ampliamento del novero di società coinvolte: il focus della norma è sull'attendibilità della situazione finanziaria del comune nei confronti dell'organismo partecipato, lasciando in secondo piano tanto la natura della partecipazione (diretta o indiretta) quanto l'entità di tale partecipazione (sono da annoverare, pertanto, anche società in cui l'ente ha partecipazioni minimali).



# La *Governance* del Gruppo pubblico locale

## La *control governance* degli Organismi partecipati (il Tuel)

art. 49

parere di regolarità contabile del responsabile di ragioneria sugli atti che comportino riflessi diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria e patrimoniale dell'Ente.



**Tutte le decisioni che vanno a condizionare la gestione degli organismi partecipati devono seguire l'iter degli atti di Giunta, prevedendo l'autorizzazione al Sindaco ad intervenire in assemblea o a emanare direttive al Cda.**

Chiarito questo primo punto, occorre soffermarsi sui “criteri” che devono guidare i soggetti interessati nel rendere i pareri di competenza quando si è in presenza di una proposta di deliberazione per autorizzare l'assemblea dei soci a ricapitalizzare la società partecipata ai sensi dell'art. 2447 c.c..

Prodromica a qualsiasi valutazione è la verifica degli effetti finanziari della deliberazione in termini di equilibri di bilancio dell'ente locale; la valutazione degli equilibri di bilancio deve essere compiuta anche nell'ottica di un futuro consolidamento del bilancio dell'ente locale con quello della società partecipata. Ne consegue che devono essere valutate non solo le somme che devono essere imputate al bilancio dell'ente locale per procedere alla ricapitalizzazione, ma anche le eventuali e future perdite che la società potrà generare qualora il piano finanziario non dovesse realizzarsi (**Corte dei Conti, Sez. Regionale Lombardia, par. n. 96/14**).

# La Governance del Gruppo pubblico locale

## La control governance degli Organismi partecipati (il Tuel)

### CONTROLLI SULLE SOCIETA' PARTECIPATE NON QUOTATE

art. 147-*quater*

1. controllo preventivo: definizione obiettivi gestionali della società, come da art. 170, comma 6 Tuel, + sistema informativo
2. monitoraggio periodico sull'andamento della società per opportune azioni correttive
3. bilancio consolidato che rileva i risultati complessivi della gestione dell'Ente e della società (PER TUTTI gli Enti Locali dall'esercizio 2016, con possibilità di rinvio al 2017 per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. Ora esonerati definitivamente dal comma 831 della Legge n. 145/2018 - la modifica apportata all'art. 233-*bis*, comma 3, del Tuel, consente agli Enti Locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti di non predisporre "a regime" il bilancio consolidato).

- la disposizione si applica agli Enti con popolazione superiore a 100.000 abitanti per il 2013, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015
- il controllo deve essere esercitato da strutture proprie dell'Ente che ne sono responsabili

# La *Governance* del Gruppo pubblico locale

## La *control governance* degli Organismi partecipati (il Tuel)

art. 147, comma 2, lett.  
d) – e) e comma 3

art. 147-*quinquies*

il controllo interno verifica: l'efficacia, efficienza ed economicità degli organismi gestionali esterni ed il controllo della qualità dei servizi erogati (solo per i comuni sopra 100.000 ab. per il 2013, sopra 50.000 per il 2014 e sopra 15.000 abitanti dal 2015)

il controllo sugli equilibri finanziari e passività potenziali, sotto la direzione del Responsabile dei «*Servizi Finanziari*» e la vigilanza dell'Organo di revisione, implica anche la valutazione degli effetti dell'andamento economico- finanziario degli Organismi gestionali esterni.

Sebbene la norma di riferimento obblighi solo gli Enti Locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti, è consigliabile, per l'Organo di revisione degli Enti con popolazione inferiore a tale soglia che non abbiano adottato adeguate misure per presidiare la vigilanza ed il controllo sui rapporti funzionali ed economico-finanziari intercorrenti tra Ente e Organismo partecipato, di segnalare all'Amministrazione locale ed ai propri Uffici amministrativo-gestionali la “buona pratica” di adottare comunque sistemi di monitoraggio e contratto dei flussi informativi, amministrativi ed economico-finanziari, se del caso in versione semplificata, ricorrendo, per gli Enti Locali di dimensioni particolarmente ridotte, anche agli strumenti di gestione associata dei servizi (ad esempio, l'Unione dei Comuni di cui all'art. 32 del Tuel, la Convenzione ex art. 30 del Tuel).

## Adempimenti ed obblighi in capo agli Enti Locali soci per il rispetto delle norme finanziarie sulle società pubbliche

1. I controlli di legalità finanziaria → art. 147, 147 quater, 147-quinquies del TUEL
2. L'accantonamento per perdite → Art. 21 Tusp
3. Il divieto del soccorso finanziario → Art. 14 Tusp
4. La verifica dei reciproci rapporti debitori/creditori → Art. 11 c. 6 lett. i) d.lgs 118/2011 e cfr. corte conti Sez. Autonomie n. 27/2016/FRG del 30/9/2016 e 27/2017 FRG del 24/09/2017 n. 27

## Gli indirizzi ex art. 19 del Tusp: una impostazione economica

Art. 19 comma 5: Le Amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera e tenuto conto di quanto stabilito dall'art. 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale.

Art. 19 comma 6: Le società a controllo pubblico garantiscono il concreto perseguimento degli obiettivi di cui al comma 5 tramite propri provvedimenti da recepire, ove possibile, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello.

## **Altri compiti dell'Organo di revisione**

Inoltre, l'Organo di revisione, ai sensi dell'art. 4, comma 16, del D.L. n. 138/2011, verifica il rispetto dei contratti di servizio, con riferimento alle società in house e a quelle partecipate dall'ente locale, nonché ogni loro eventuale aggiornamento e/o modifica secondo le modalità definite dallo Statuto dell'ente.



# • LA TRACCIABILITÀ DEI FLUSSI FINANZIARI ED IL DURC, RELATIVAMENTE AL SETTORE APPALTI

## Quesiti

**Quesito 1:** Con la nuova disciplina è prevista ancora l'approvazione della relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta ex Dl. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21.

**Risposta 1:** La Relazione ex art. 34, comma 20, del Dl. n. 179/2012 è stata abrogata dall'art. 37, comma 1, lett. h), del Dlgs. n. 202/2022, ma contemporaneamente è stata introdotta una simile previsione normativa dall'art. 14, commi 2 e 3, del Dlgs. n. 202/2022 (Tusp), secondo la quale, “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'art. 30. 3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si da' 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 sovracompensazioni”.

**Quesito 2:** Affidamento servizi pubblici locali non in rete a società “in house” già costituita e in prosecuzione (servizio avviato nel 2010) e non quale nuova attivazione. differenza e deroghe consentite.

**Risposta 2:** La nuova normativa del Tuspl si applica agli affidamenti (in questo caso, nella versione “in house”) dei “sieg” (“servizi pubblici locali a rilevanza economica”), non invece per i “servizi strumentali” e neppure per le “funzioni amministrative”. Quindi, supponiamo che la Domanda afferisca il rinnovo di un “sieg”.


Non dovendo costituire un nuovo servizio secondo la disciplina dell’art. 10 del Tuspl, il rinnovo dell’affidamento in house del servizio già esistente deve avvenire nel rispetto dell’art. 17 del Tuspl, secondo il quale “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”.

Nel dettaglio, solo se l’affidamento ha un valore superiore alla soglia comunitaria di cui all’art. 35 del Dlgs. n. 50/2016 - “Ai fini dell’applicazione del presente ‘Codice’, le soglie di rilevanza comunitaria sono: a) euro 5.225.000 per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni; b) euro 135.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati dalle Amministrazioni aggiudicatrici che sono Autorità governative centrali indicate nell’Allegato III; se gli appalti pubblici di forniture sono aggiudicati da Amministrazioni aggiudicatrici operanti nel Settore della Difesa, questa soglia si applica solo agli appalti concernenti i prodotti menzionati nell’Allegato VIII; c) euro 209.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati da Amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali; tale soglia si applica anche agli appalti pubblici di forniture aggiudicati dalle Autorità governative centrali che operano nel settore della difesa, allorchè tali appalti concernono prodotti non menzionati nell’Allegato VIII; d) euro 750.000 per gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici elencati all’Allegato IX” - l’Ente Locale deve adottare la Delibera di affidamento 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 artt. 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’art.30”.

In questa fattispecie, il contratto di servizio sarà stipulato solo decorsi 60 giorni dall'avvenuta pubblicazione, ai sensi dell'art. 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 del Tpl e del Servizio gas.

Invece, se l'affidamento fosse “sotto soglia”, occorre predisporre la Relazione di cui all’art. 14, commi 2 e 3, del Tusp, secondo cui, “ai fini della scelta della modalita' 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 qualita' 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, nonche' dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualita' 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'art. 30. 3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si da' 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, nonche' illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni”.

Nel frattempo, è stato messo in linea dal 13 febbraio 2023 il Servizio “Trasparenza” di Anac disciplinato dall’art. 31 del Tusp.



Grazie per l'attenzione