



Documento per l'audizione su Schema di decreto legislativo

Gentili Onorevoli, in occasione del dibattito parlamentare nella scorsa Legislatura, abbiamo avuto modo di commentare la delega sulla riforma dei servizi pubblici locali contenuta in quella che è poi diventata la legge sulla concorrenza n. 118/2022. In quell'occasione, pur apprezzando i passi in avanti fatti rispetto al testo originario, abbiamo sottolineato le forti criticità che si sarebbero potute verificare nei settori in questione, criticità che ritroviamo nello schema di decreto legislativo in esame presso le Commissioni Prima e Quinta.

Il testo, infatti, ci sembra coerente con la ratio della delega:

- da una parte c'è un tentativo di razionalizzazione delle norme sulla materia: ricordiamo che il legislatore negli ultimi vent'anni è intervenuto più volte con l'approvazione di provvedimenti di regolamentazione del sistema che hanno prodotto una sovrapposizione normativa complessa da questo testo solo in parte semplificata;
- dall'altra, ritroviamo il tentativo di disincentivare il ricorso alla gestione *In house* dei servizi presente nella delega seppur indebolito nel corso dell'iter parlamentare.

In particolare, gli articoli 14, 15, 16 e 17 che regolamentano le forme di gestione del servizio pubblico locale, mettono in luce le criticità più rilevanti dell'intero impianto. Innanzitutto evidenziamo con preoccupazione la scelta di escludere la gestione da parte delle Aziende speciali dei servizi a rete: è una previsione non menzionata tra i principi di delega contenuti nella legge sulla concorrenza che potrebbe generare delle difficoltà nella gestione di determinati servizi, nonché violare l'autonomia decisionale delle amministrazioni locali. Gli altri sistemi di gestione sono quelli previsti dalla normativa europea. Tra di essi figura chiaramente anche la gestione *In house* per la quale il testo, come già aveva fatto la legge, prevede una serie di vincoli in più. Infatti, nonostante siano scomparsi i riferimenti a formule di autorizzazione sostanziale, la scelta della gestione *In house* deve essere accompagnata da adeguata motivazione: innanzitutto, si prevede una preventiva valutazione della sostenibilità della scelta adottata; poi, viene prevista una delibera di affidamento sulla base di una qualificata motivazione che dia conto del mancato ricorso al mercato, delibera che deve essere pubblicizzata sul sito dell'Osservatorio dei servizi pubblici locali. L'intento della norma è evidentemente di disincentivo all'adozione della gestione *In house*, seppur risultino scongiurate le previsioni originali della legge che avrebbero nei fatti contrastato questa fattispecie. Questa politica, insieme all'intervento sulle aziende speciali, continua a vederci fortemente contrari: si tratta di una scelta ideologica che continua a vedere la gestione pubblica come il problema.

A tal proposito, vogliamo sottolineare, ancora una volta, come l'ennesimo tentativo di regolamentare il sistema dei servizi pubblici locali con il testo presentato finisca per dare una risposta parziale all'esigenza di semplificare la materia e di investire su un processo di rafforzamento in chiave industriale soprattutto dei servizi a rete, mentre prosegua nell'ormai storico quanto miope processo di limitazione dell'intervento pubblico sulla base di un pregiudizio ideologico che abbiamo sottolineato in precedenza.

Evidenziamo nel merito gli elementi che a nostro avviso dovrebbero essere modificati.

L'articolo 5 interviene sui meccanismi di incentivazione delle aggregazioni, limitandosi a riprendere quanto previsto dalla legislazione precedente in termini di possibilità di definizione degli ambiti di gestione, nonché di valorizzazione del ruolo di Province e Città metropolitane; l'elemento di novità è un rinvio ad un decreto del MEF che entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo dovrebbe definire misure di incentivazione "anche attinenti a semplificazioni sul piano organizzativo e contabile". L'assenza di vincoli precisi e di una previsione di risorse economiche a favore dell'incentivazione delle aggregazioni rende dubbia l'efficacia di un intervento che favorirebbe il salto di qualità in particolare nella gestione dei servizi a rete. Riteniamo a tal proposito che la norma possa, invece, essere lo strumento per incentivare le aggregazioni scommettendo innanzitutto su ambiti ottimali più ampi.

Gli articoli 14, 15, 16 e 17 regolamentano le forme di gestione del servizio pubblico locale. Le tre forme di gestione previste sono: l'affidamento a terzi mediante procedura di evidenza pubblica, l'affidamento a società mista, l'affidamento a società *In house*, l'affidamento ad aziende speciali solo nei casi di servizi diversi da quelli a rete. Questa parte, come già evidenziato in occasione dell'approvazione della legge delega, mette in luce le criticità più rilevanti dell'intero impianto. Innanzitutto evidenziamo con preoccupazione la scelta di escludere la gestione da parte delle Aziende speciali dei servizi a rete: è una previsione di cui chiediamo l'abrogazione in quanto non menzionata tra i principi di delega contenuti nella legge sulla concorrenza che potrebbe generare delle difficoltà nella gestione di determinati servizi, nonché violare l'autonomia decisionale delle amministrazioni locali. Gli altri sistemi di gestione sono quelli previsti dalla normativa europea. Tra di essi figura chiaramente anche la gestione *In house* per la quale il testo, come già aveva fatto la legge, prevede una serie di vincoli in più. Infatti, nonostante siano scomparsi i riferimenti a formule di autorizzazione sostanziale, la scelta della gestione *In house* deve essere accompagnata da adeguata motivazione: innanzitutto, si prevede una preventiva valutazione della sostenibilità della scelta adottata; poi, viene prevista una delibera di affidamento sulla base di una qualificata motivazione che dia conto del mancato ricorso al mercato, delibera che deve essere pubblicizzata sul sito dell'Osservatorio dei servizi pubblici locali. L'intento della norma è evidentemente di disincentivo all'adozione della gestione *In house*, seppur risultino scongiurate le previsioni originali della legge che avrebbero nei fatti contrastato questa fattispecie. Questa politica, insieme all'intervento sulle aziende speciali, continua a vederci fortemente contrari: si tratta di una scelta ideologica che continua a vedere la gestione pubblica come il problema. Per tali ragioni riteniamo necessario abrogare qualsiasi riferimento ad adempimenti che ostacolerebbero la scelta della gestione *In house* dei servizi pubblici locali. Lo stesso dicasi per gli articoli 28, 30 e 31.

L'articolo 19 prevede che l'ente locale fissi la durata dell'affidamento che nel, nel caso della gestione *In house*, non potrà essere superiore ai cinque anni, fatte salve le eccezioni dovute alla necessità di prolungare la durata per garantire l'ammortamento degli investimenti. Anche questa forzatura sulla gestione *In house* ci appare non opportuna e da ostacolo ad una gestione efficiente del sistema.

L'articolo 20 avrebbe dovuto rispondere al principio di delega finalizzato alla garanzia di tutele occupazionali. La previsione ci sembra sufficientemente generica, anche in considerazione della necessità di mettere in evidenza non solo il mantenimento dei livelli occupazionali, ma anche la necessità di mantenere le condizioni economiche e contrattuali nei casi di passaggio da un gestore ad un altro. Occorre evidenziare che già in alcuni settori esistono delle normative di miglior favore che non possono essere superate, ma anzi estese a tutti i settori: il principio di tutela occupazione e di salvaguardia dei CCNL in essere deve necessariamente essere previsto nel testo. Riteniamo, inoltre, utile che vengano valorizzati tutti i sistemi di partecipazione sindacale che, come in questo caso, possano valorizzare il sistema.

Gli articoli 21, 22 e 23 riguardano la gestione degli impianti nell'ambito dei servizi a rete. Innanzitutto, si prevede che gli Enti non possano cedere la proprietà di reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali legate al servizio pubblico, salvo la possibilità di cedere a società a capitale interamente pubblico. Qualora sia separata dalla gestione del servizio, la suddetta gestione può essere affidata con le stesse modalità di cui abbiamo parlato prima (gara, società mista, gestione *In house*). Alla scadenza del periodo di gestione, in caso di subentro, si applicano le norme in tema di indennizzo del gestore uscente. È bene sottolineare come la possibile scelta di separare la gestione delle reti e degli impianti dalla gestione del servizio, anche attraverso due diversi affidamenti, freni il rafforzamento di questi settori in chiave industriale: in nome della concorrenza si solletica la logica della frammentazione che finora ha prodotto risultati fallimentari. Per tali ragioni riteniamo che, anche in questo caso, vadano incentivate le integrazioni tra gestione del servizio e gestione degli impianti.

In riferimento al Trasporto Pubblico Locale le disposizioni contenute nello schema di Decreto Legislativo, pur non intervenendo espressamente in contrasto e in difformità alle norme specifiche che regolamentano il settore (Decreto-Legge 50 del 2017 convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 2017, n.96, regolamento 1370/2007/CE), rappresenterebbero l'ennesimo intervento normativo che rischia di generare ulteriore confusione, rispetto ad un continuo generarsi di una stratificazione di norme.

Un'ulteriore osservazione che evidenziamo è sull'ambito oggettivo di applicazione della disciplina in materia di servizi pubblici locali: si fa esplicito riferimento ai servizi prestati a livello locale, intendendosi per tali i servizi erogati dagli enti locali o dagli enti competenti a livello locale e si escludono le Regioni e conseguentemente i servizi erogati a livello regionale. Poiché, come noto, le disposizioni settoriali per il trasporto pubblico hanno ad oggetto i servizi prestati sia a livello regionale che locale, l'applicazione della disciplina dello schema di decreto determinerebbe una

illogica e non auspicabile differenziazione di norme tra l'ambito regionale e l'ambito locale, con grave incertezza per gli enti affidanti nonché per gli enti con poteri di regolazione a livello subnazionale.

Al fine di mantenere intatta la coerenza ed uniformità della disciplina di settore con le corrispondenti norme comunitarie, si ritiene opportuno escludere il Trasporto Pubblico Locale dall'ambito di applicazione del decreto legislativo al pari dei settori dell'energia e del gas.