



OSSERVAZIONI ED EMENDAMENTI

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE TESTO UNICO SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE

*Audizione in Commissione affari costituzionali
Camera dei Deputati
Roma, 13 luglio 2016*

OSSERVAZIONI

Premessa

Lo schema di decreto recante il Testo Unico sui servizi di pubblici locali di interesse economico generale introduce un unico *corpus* normativo che disciplina in modo trasversale la materia degli affidamenti di questi servizi superando le norme esistenti e rinviando per il resto alle discipline di settore.

Gli obiettivi generali dello schema di decreto sono pienamente condivisi dall'UPI, che da anni ha richiesto un quadro di regole omogenee e stabili in materia di servizi pubblici locali d'interesse economico generale, per favorire le politiche orientate alla crescita socio-economica dei territori e promuovere processi di apertura al mercato e aggregazioni industriali in grado e assicurare ai cittadini servizi migliori a prezzi sempre più competitivi.

Lo schema di decreto completa la disciplina di regolazione dei servizi pubblici locale a rete attraverso la previsione di **un'Autorità di regolazione indipendente** in questi settori che rappresenta il viatico per lo sviluppo di una vera politica industriale. Non a caso anche il settore dei rifiuti urbani è ricondotto sotto la vigilanza dell'attuale Autorità per l'energia, il gas e l'acqua che prenderà il nome di "*Autorità per energia, reti e ambiente*" (ARERA), **che dovrà raccordarsi in futuro con le autonomie locali.**

Si esprime infine apprezzamento per le norme in materia di contratto di servizio, trasparenza e tutela dei consumatori.

I contenuti

Il decreto si compone di trentotto articoli, suddivisi in sette Titoli, con le seguenti principali previsioni:

- precisazione dell'ambito di applicazione della disciplina, con esclusione delle normative speciali di settore (ma fatte salve le disposizioni in materia di modalità di affidamento dei servizi): servizio idrico integrato, servizio di gestione integrata dei rifiuti, trasporto pubblico locale, servizio di distribuzione dell'energia elettrica, servizio di distribuzione del gas naturale e gestione del servizio farmaceutico;
- indicazione dei principi generali per l'assunzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale;
- previsione di condizioni e limiti per l'assunzione del servizio pubblico, con indicazione delle concrete modalità di perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico;
- revisione delle discipline settoriali ai fini del loro coordinamento con la disciplina generale in materia di modalità di affidamento dei servizi;

- introduzione di specifiche e tassative modalità di gestione del servizio: affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, affidamento a società mista, gestione diretta o in house e, limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante azienda speciale;
- riordino della disciplina in materia di proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali;
- riordino e razionalizzazione delle regole in materia di organizzazione dei servizi, anche mediante la definizione degli ambiti territoriali ottimali, che sono di norma ricondotti alla dimensione di area vasta;
- introduzione di regole certe in tema di distinzione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione;
- completamento della disciplina in materia di trasporto pubblico locale;
- razionalizzazione delle funzioni affidate alle Autorità indipendenti, al fine di assicurare la trasparenza nella gestione e nell'erogazione dei servizi;
- definizione di strumenti di rilevazione degli obblighi di servizio pubblico imposti e degli standard di qualità, nel rispetto dei principi dettati dalla normativa nazionale in materia di trasparenza;
- definizione del regime delle sanzioni e degli interventi sostitutivi, in caso di violazione della disciplina generale.

Il nodo degli enti di area vasta

Lo schema di decreto individua una disciplina generale organica della materia, attraverso indicazione di principi generali per l'assunzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Nell'articolato del decreto alcune volte sono previste le Province, altre volte no. In altri sono indicati come enti di area vasta. **Sarebbe opportuno definire meglio nelle diverse disposizioni dell'articolato il ruolo degli Enti di area vasta** che (in base alla legge 56/14 e anche a seguito della riforma costituzionale in base a quanto previsto dall'articolo 40, comma 4) potranno avere un ruolo sull'organizzazione dei servizi pubblici locali proprio in quanto enti di secondo grado governati dai sindaci del territorio attraverso l'Assemblea dei Sindaci.

Occorre osservare che, **all'articolo 5, l'individuazione dei servizi di interesse economico generale costituisce funzione fondamentale solo per i Comuni e per le Città metropolitane e non per le Province – enti di area vasta.**

Tale previsione oltre a non essere in linea con quanto previsto **dall'articolo 1, comma 90, della legge 56/14, rischia di far vanificare la razionalizzazione nella gestione dei servizi pubblici locali in ambiti territoriali sufficientemente ampi** che il provvedimento prefigura.

Gli ambiti ottimali

Importanti novità riguardano gli ambiti territoriali ottimali in ordine ai servizi a rete (articolo 13), tra cui risulta anche il servizio di igiene urbana risolvendo così un dubbio esistente nella prassi e nella giurisprudenza, sui quali il Governo è intervenuto più volte negli ultimi due anni.

Le Regioni devono definire ambiti o bacini, e gli enti di governo degli stessi, aventi dimensione non inferiore al territorio provinciale – non più derogabile - “anche al fine di agevolare i processi di aggregazione fra i gestori”, prevedendo l’adeguamento a tale perimetro dimensionale per eventuali situazioni difformi, entro 6 mesi dalla pubblicazione del decreto in oggetto.

In caso di inerzia delle Regioni è previsto un intervento sostitutivo del Governo, ma non sono previste sanzioni, anche di natura economica, che potrebbero incentivare le Regioni a procedere ad un riordino delle discipline di settore.

Riprendendo il principio affermato già con la legge 133/2014, la nuova norma dispone che laddove i succitati ambiti/bacini coincidano con le città metropolitane o con l’area vasta questi ultimi facciano da enti di governo degli stessi. **Sarebbe auspicabile, altresì, disporre che, nel caso in cui gli ambiti siano di dimensione più ampia, il governo dell’ambito dovrebbe essere comunque ricondotto agli enti di area vasta in forma associata.**

Viene riaffermata l’adesione obbligatoria degli enti locali agli ambiti in 60 giorni dalla costituzione o designazione, con la previsione di un potere sostitutivo del Presidente della Regione in caso di inerzia dei Comuni, previa diffida.

Dalla disciplina generale sugli ambiti, come descritta, sono esclusi i settori della distribuzione del gas e dell’energia elettrica.

Le norme specifiche per il trasporto locale

Per il settore del Trasporto Pubblico Locale, il decreto contiene specifiche disposizioni, che prevedono bacini di mobilità (in luogo degli ambiti o bacini territoriali) definiti dalle Regioni, sentite le città metropolitane ed i capoluoghi di provincia, basati su elementi trasportistici e che comunque comprendono un’utenza minima di 350.000 abitanti ovvero inferiore se coincidenti con il territorio di enti di area vasta o città metropolitane.

Occorre chiarire quale sia l’ente di governo dei bacini di mobilità, anche in coerenza con quanto previsto dalla legge 56/14.

Il decreto inoltre reca importanti ulteriori disposizioni specifiche settoriali sul TPL e sul trasporto ferroviario regionale, di notevole impatto per il sistema, sulle quali il Governo e il Parlamento dovranno verificare l’opportunità di mantenerle nel testo definitivo del decreto.

EMENDAMENTI

All'articolo 1, comma 2, sostituire le parole “province e città metropolitane” con le parole **“città metropolitane e province, di seguito denominate enti di area vasta,”**.

All'articolo 2, comma 1, lettera a), sostituire le parole “e le città metropolitane” con le parole **“, le città metropolitane e gli enti di area vasta”**.

All'articolo 5, comma 1, sostituire le parole “e delle città metropolitane” con le parole **“, delle città metropolitane e degli enti di area vasta”**.

All'articolo 5, comma 2, aggiungere il seguente periodo: **“Negli enti di area vasta l'individuazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale è effettuata dall'Assemblea dei sindaci”**

All'articolo 12, comma 1, sostituire le parole “e dalle città metropolitane” con le parole **“, dalle città metropolitane e dagli enti di area vasta”**.

All'articolo 12, comma 2, sostituire le parole “e le città metropolitane” con le parole **“, le città metropolitane e gli enti di area vasta”**.

All'articolo 14, comma 1, sostituire le parole “le province” con le parole **“gli enti di area vasta”**.

All'articolo 32, ai commi 2 e 4, sostituire le parole “le province” con le parole **“gli enti di area vasta”**.

MOTIVAZIONE

L'articolo 1, comma 2, dello schema di decreto in esame prevede che “le disposizioni del presente decreto sono applicate avendo riguardo alla tutela e promozione della concorrenza, dell'ambiente e dei livelli essenziali delle prestazioni legate ai servizi pubblici locali, di comuni, province e città metropolitane.

Tuttavia negli articoli seguenti le “province” non compaiono, in altri sono indicati come enti di area vasta. Sarebbe opportuno definire meglio il ruolo delle Province che, in base alla legge 56/14, anche a seguito della riforma costituzionale, in base a quanto previsto dall'articolo 40, comma 4, potranno svolgere le funzioni che lo Stato riconosce ad esse quali enti di area vasta di derivazione comunale.

Gli emendamenti proposti mirano rendere coerente il testo rispetto all'obiettivo di valorizzare il ruolo delle nuove Province come enti di area vasta di secondo grado governate dai sindaci del territorio attraverso l'Assemblea dei sindaci.

Articolo 7
(Modalità di gestione del servizio)

Dopo il comma 6, è inserito il seguente comma: **“7. Per le società di cui all’articolo 9, comma 5, lettera c) non si applicano i commi 3, 4 e 5.”**

MOTIVAZIONE

L’emendamento è necessario al fine di semplificare e rendere possibile la costituzione di società di gestione di reti, impianti ed altre dotazioni patrimoniali, in coerenza con lo spirito della norma che le prevede espressamente.

Articolo 13
(Organizzazione dei servizi a rete – Ambiti territoriali Ottimali)

Al comma 4, aggiungere alla fine il seguente periodo **“Nel caso in cui il perimetro dell’ambito o bacino territoriale ottimale coincida con il territorio di più enti di area vasta, le funzioni dell’ente di governo sono svolte tra gli enti di area vasta interessati in forma associata.”**

MOTIVAZIONE

L’articolo riprende il principio affermato già con la legge 133/14 e dispone che, laddove i succitati ambiti/bacini coincidano con le città metropolitane o con l’area vasta, questi ultimi facciano da enti di governo degli stessi. L’emendamento proposto dispone altresì che, nel caso in cui gli ambiti siano di dimensione più ampia, il governo dell’ambito dovrebbe essere comunque ricondotto agli enti di area vasta in forma associata.

Articolo 14
(Bacini e livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale)

Al comma 2, aggiungere il seguente periodo **“Le funzioni di ente di governo dei bacini di mobilità sono svolte dalle città metropolitane e dagli enti di area vasta in forma singola o associata”.**

MOTIVAZIONE

L’emendamento proposto chiarisce che, anche nel caso dei servizi di trasporto pubblico locale, l’ente di governo del bacino di mobilità è la città metropolitana o l’ente di area vasta in forma singola o associata.

Articolo 16
(Autorità di regolazione dei rifiuti urbani e assimilati)

Al comma 1, alla lettera b) dopo le parole “le regioni” sono inserite le seguenti: **“I’ ANCI e I’ UPI,”**

Al comma 4, a fine comma sono inserite le seguenti parole: **“e la Conferenza unificata”**

MOTIVAZIONE

L'emendamento è volto ad integrare le autonomie locali fra i soggetti già previsti (regioni, gestori ed associazioni dei consumatori) che l'Autorità di regolazione dei rifiuti deve sentire prima di definire i livelli di qualità dei servizi e prevedere il parere della Conferenza unificata sul decreto inerente i criteri di assimilazione dei rifiuti.

Articolo 20
(Divieti e inconfiribilità nella composizione delle Commissioni di gara per l'affidamento della gestione del servizio)

Al comma 6, dopo le parole “né dipendenti” aggiungere **“aventi responsabilità gestionali in materia di controllo delle società partecipate”**.

MOTIVAZIONE

La proposta emendativa ha la finalità di restringere l'incompatibilità ai soli dipendenti aventi responsabilità gestionali in materia di società partecipate.

Articolo 23
(Modifica dei criteri di riparto del Fondo per il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale)

Al comma 1, le parole “Dall'anno successivo all'entrata in vigore del presente decreto”, sono sostituite con le seguenti: **“A decorrere dal 1° gennaio 2018”**.

Dopo il comma 1, è inserito il seguente: **“1 bis. A decorrere 1° gennaio 2018, una quota del fondo di cui al medesimo comma 1, ai sensi di quanto ivi previsto è assegnata, alle Città Metropolitane di cui alla Legge 56/2014, con criteri che**

tengano conto anche della quota di domanda di mobilità riferita ai non residenti e non domiciliati (city users) e dell’offerta di servizi di Trasporto Pubblico Locale su impianti fissi. Fermo restando la quota complessiva di riparto ai sensi del comma 1, la quota assegnata alle Città Metropolitane è riportata nei decreti di riparto del fondo di cui al medesimo comma 1 nonché transitoriamente nel decreto di cui al comma 2.”

MOTIVAZIONE

La norma interviene rispetto alla ripartizione del fondo per il concorso dello stato al trasporto pubblico locale con nuovi criteri di riparto prevedendone l’applicazione con decorrenza dall’anno successivo all’emanazione del decreto. Si propone invece che l’entrata in vigore di tali elementi decorra dal 1° gennaio 2018.

L’emendamento inoltre prevede l’attribuzione diretta di una quota delle risorse del fondo alle Città Metropolitane secondo alcuni specifici criteri, al fine di avere certezza delle risorse.

Articolo 23

(Modifica dei criteri di riparto del Fondo per il concorso dello Stato al trasporto pubblico locale)

Al comma 1, lettera a) sostituire le parole “il 2015” con le seguenti: **“la media degli anni 2012-2015”**

MOTIVAZIONE

La norma apporta significative modifiche ai meccanismi di riparto del Fondo nazionale trasporti. L’emendamento è volto ad evitare possibili effetti distorsivi per realtà ad altro flusso di domanda anche a fronte di alcuni eventi verificatesi nel 2015 usato come riferimento. Si potrebbe utilizzare quale anno base la media dei quattro anni precedenti, soluzione questa molto diffusa in materia di finanza pubblica.

Articolo 26

(Lotta all’evasione tariffaria nel settore del trasporto pubblico locale)

Alla fine del comma 5, le parole “anche con eventuale trasmissione alle competenti forze dell’ordine.” **sono soppresse.**

MOTIVAZIONE

La norma necessita di un approfondimento rispetto alla eventuale trasmissione alle forze dell'ordine in quanto ciò potrebbe risultare eccessivo rispetto ad alcune casistiche. Tali elementi andrebbero approfonditi.

Articolo 29 (Vigilanza sulla gestione)

Il comma 2 è abrogato.

MOTIVAZIONE

L'emendamento elimina la ridondanza del riferimento al programma dei controlli che è previsto al successivo articolo 30 nella sua specifica declinazione.

Articolo 35 (Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale per la pianificazione e finanziamento della mobilità urbana sostenibile)

Al comma 4, sostituire le parole: "... avranno per oggetto esclusivamente interventi previsti nei piani urbani di mobilità sostenibile", con le seguenti parole: "**... avranno per oggetto esclusivamente interventi previsti o comunque coerenti con i contenuti dei piani urbani di mobilità sostenibile**"

MOTIVAZIONE

La formulazione attuale della norma ha l'effetto un po' estremo, di impedire che una pista ciclabile non inserita nel PUMS ma egualmente importante e strategica, possa poi ottenere finanziamenti dallo Stato. La riformulazione salvaguarda il principio ma lo rende più sostenibile e applicabile.

Articolo 36 **(Disposizioni transitorie)**

All'art. 36 aggiungere alla fine il seguente comma: **“2. Le gestioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto, affidate in conformità alla normativa pro tempore vigente in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale proseguono fino alla naturale scadenza stabilita nella convenzione di affidamento o negli altri atti che regolano il rapporto di servizio pubblico.”**

MOTIVAZIONE

L'emendamento si ritiene necessario per dettare una disciplina transitoria degli affidamenti in corso, stabilendo - in coerenza con il principio di certezza del diritto e del legittimo affidamento - che le gestioni in essere, che siano state affidate in conformità alla normativa pro tempore vigente, proseguono sino a naturale scadenza. Ciò in linea anche con quanto previsto per il servizio idrico integrato all'art. 172 del D.Lgs. 152/06.