



*Ministero dello Sviluppo Economico*

Il Ministero dello Sviluppo Economico



*Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport*

Il Dipartimento per gli Affari Regionali, Turismo e Sport  
della Presidenza del Consiglio dei Ministri



**DIPARTIMENTO  
POLITICHE EUROPEE**  
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Il Dipartimento per le Politiche Europee  
della Presidenza del Consiglio dei Ministri



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

La Segreteria Tecnica del Sottosegretario di Stato  
alla Presidenza del Consiglio dei Ministri



L' Agenzia Nazionale per l' attrazione degli investimenti e lo  
sviluppo d' impresa S.p.A. - Invitalia

## ***Rassegna Normativa - Servizi Pubblici Locali***

**Programma Operativo “Governance e Azioni di Sistema” FSE 2007 – 2013**

**“Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli Enti Pubblici  
delle Regioni Obiettivo Convergenza”**



MINISTERO DEL LAVORO  
E DELLE POLITICHE SOCIALI



## SOMMARIO

<b>PREMESSA</b> .....	4
<b>INTRODUZIONE</b> .....	6
<b>TITOLO I - NOZIONE, DIMENSIONAMENTO E ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI A RILEVANZA ECONOMICA</b> .....	17
NOTA INTRODUTTIVA .....	17
SEZIONE I - NOZIONE DI SERVIZIO PUBBLICO A RILEVANZA ECONOMICA E FUNZIONI DEGLI ENTI TERRITORIALI .....	20
NOTA INTRODUTTIVA .....	20
SEZIONE II - ORGANIZZAZIONE DEGLI AMBITI OTTIMALI.....	30
NOTA INTRODUTTIVA .....	30
<b>TITOLO II - CONCORRENZA ED AFFIDAMENTI</b> .....	36
NOTA INTRODUTTIVA .....	36
SEZIONE I - NORME GENERALI SU LIBERALIZZAZIONI E CONCORRENZA .....	38
NOTA INTRODUTTIVA .....	38
SEZIONE II - CRITERI DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI A RILEVANZA ECONOMICA .....	55
NOTA INTRODUTTIVA .....	55
SEZIONE III - REGIME DEGLI AFFIDAMENTI.....	70
NOTA INTRODUTTIVA .....	70
<b>TITOLO III - GESTIONE DELLE RETI E SOCIETA' PARTECIPATE</b> .....	87
SEZIONE I - GESTIONE DELLE RETI .....	88
NOTA INTRODUTTIVA .....	88
SEZIONE II - SOCIETÀ PARTECIPATE DA ENTI LOCALI .....	94

NOTA INTRODUTTIVA .....	94
TITOLO IV - REGOLAZIONE.....	104
SEZIONE I - AUTORITÀ DI REGOLAZIONE.....	105
NOTA INTRODUTTIVA .....	105
SEZIONE II - DETERMINAZIONE DELLE TARIFFE .....	131
NOTA INTRODUTTIVA .....	131
SEZIONE III - CONTENUTI DELLE CD “CARTE DEI SERVIZI”.....	134
NOTA INTRODUTTIVA .....	134
<b>ALLEGATO</b> .....	137

## PREMESSA

Sulla base del Protocollo di Intesa tra il Ministero dello Sviluppo Economico, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento Affari regionali, turismo e sport, il Dipartimento per le politiche europee e Invitalia del 16 gennaio 2013, le attività di ricognizione e riorganizzazione della normativa in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica sono state realizzate nell'ambito del "*Progetto di supporto e affiancamento operativo a favore degli Enti Pubblici delle Regioni Obiettivo Convergenza per l'implementazione della riforma del mercato dei Servizi Pubblici Locali a rilevanza economica*" in attuazione dell'obiettivo specifico 5.2 dell'ASSE E "Capacità istituzionale" del PON Governance e Azioni di Sistema cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo. Il Protocollo d'intesa è stato sottoscritto dal Capo di Gabinetto del Ministero dello Sviluppo Economico, *Mario Torsello*, dal Capo Dipartimento Affari Regionali, Turismo e Sport, *Calogero Mauceri*, dal Capo Dipartimento per le Politiche Europee, *Roberto Adam*, dal Vice-capo della Segreteria tecnica del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri *Angelo Lalli* e dal responsabile della Funzione Competitività e territori, *Giovanni Portaluri*. Il Progetto rientra in una Convenzione stipulata tra il Dipartimento per gli Affari Regionali, turismo e sport, quale organismo intermedio, ed Invitalia, quale soggetto attuatore, il 20 ottobre 2010.

Le linee di indirizzo, coordinamento e di valutazione dei documenti sono state definite nell'ambito di un tavolo tecnico promosso e presieduto dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Presidente *Antonio Catricalà* e dal Sottosegretario di Stato al Ministero dello Sviluppo economico, Prof. *Claudio De Vincenti*.

Il tavolo tecnico è stato costituito da: *Laura Cavallo* e *Bruno Spadoni* in rappresentanza del Ministero dello Sviluppo Economico; *Riccardo Carpino*, *Carlo Alberto Manfredi Selvaggi* e *Antonio Caponetto* in rappresentanza del Dipartimento per gli Affari Regionali, turismo e sport; *Valentina Guidi* e *Valerio Vecchietti* in rappresentanza del Dipartimento per le Politiche Europee; *Dario De Pascale* e *Daniela Sannino* in rappresentanza dell'Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (Invitalia); *Angelo Lalli*, Vice-capo della Segreteria tecnica del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Alle riunioni operative del Tavolo sono stati ascoltati i rappresentanti della Federazione per le

Imprese energetiche e Idriche (*Federutility*) nelle persone di *Adolfo Spaziani e Daniela Anselmi*, della Federazione Italiana Servizi Pubblici Igiene Ambientale (*Federambiente*) nelle persone di *Daniele Fortini, Paolo Giacomelli e Gianluca Cencia*, dell'Associazione Trasporti (ASSTRA) nelle persone di *Guido Del Mese e Alessia Nicotera*, di Confservizi nella persona di *Pina Russo* che hanno contribuito con propri documenti e relazioni riferite alle discipline settoriali di proprio interesse. Si ringrazia l'Avv. *Lorenzo Passeri Mencucci* per il fondamentale contributo alla stesura del documento, oltre che *Delaila Israelachvili e Martina Di Domenica* per il supporto alla raccolta del materiale e per la riorganizzazione dei testi.

## INTRODUZIONE

*a cura di Laura Cavallo e Bruno Spadoni*

Il settore dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento ai servizi di “*rilevanza economica*”, è stato nell’ultimo decennio oggetto di un’intensa attività normativa che, in difetto di una mirata azione di coordinamento, ha prodotto nel tempo una confusa ed a volte contraddittoria stratificazione di norme.

Allo stesso tempo, l’attuale situazione economica pone al centro delle misure per favorire lo sviluppo e la crescita del Paese, per contrastare la crisi e uscire dalla fase recessiva le politiche la liberalizzazione dell’economia e le politiche industriali volte a favorire la ripresa produttiva e la crescita dell’occupazione. La revisione del quadro normativo e regolamentare risulta il presupposto ineludibile per sviluppare un ambiente imprenditoriale favorevole, promuovere l’efficienza delle gestioni e favorire gli investimenti in infrastrutture anche attraverso il coinvolgimento di capitali privati. Numerosi studi teorici ed empirici, tra cui quelli realizzati da alcune delle principali organizzazioni internazionali (OCSE, WB) dimostrano la diretta connessione tra qualità della regolamentazione e apertura dei mercati e sviluppo economico anche in settori diversi da quelli interessati dai processi di liberalizzazione.

In tale contesto, chiarezza e la stabilità delle regole che disciplinano i servizi pubblici locali costituiscono un presupposto fondamentale per lo sviluppo di rilevanti settori dell’economia del Paese e per la coesione sociale considerato il forte nesso tra sviluppo delle economie territoriali, dotazione di servizi e infrastrutture e il grado di sviluppo economico e industriale e tenendo conto delle forti ricadute nei settori che impiegano tali servizi. Un efficace quadro normativo e istituzionale è fondamentale a massimizzare le potenzialità del settore nell’aumentare la crescita, suscitare nuova domanda interna tramite nuovi investimenti e occupazione, generare una maggiore produttività, promuovere l’innovazione, aumentare l’attrattività degli investimenti in Italia

Il presente documento si inserisce in momento particolare dell'evoluzione della disciplina del settore dei servizi pubblici locali. Le recenti abrogazioni dell'art. 23 bis della l. 133/2008 e dell'art. 4 della l. 148/2011 hanno nuovamente messo in discussione la disciplina dei servizi pubblici locali proprio quando la riforma del settore sembrava aver raggiunto una fase di stabilità, imponendo un'approfondita riflessione volta a esaminare l'impatto sul sistema, le procedure da seguire e le modalità per assicurare la chiarezza delle regole e favorirne la corretta applicazione.

Le suddette abrogazioni hanno prodotto un forte mutamento degli indirizzi caratterizzanti i precedenti assetti normativi, ispirati, sia pure in forme diverse, alla liberalizzazione dei mercati e alla concorrenza. In particolare sono stati rimossi gli stringenti vincoli alla gestione pubblica che determinavano l'assai ardua percorribilità del ricorso agli affidamenti diretti *in house* dei servizi di rilevanza economica.

La Corte, nel pronunciamento di incostituzionalità relativo all'articolo 4 della legge 148/2011, non si è limitata a rilevare il contrasto con l'articolo 75 della Costituzione a causa della sostanziale riproposizione di una norma soppressa dal Referendum popolare (vale a dire l'articolo 23-bis della legge 133/2008), ma ha anche ricostruito i motivi della consultazione referendaria e, per alcuni versi, la volontà popolare che in essa si è manifestata, censurando misure che, in contraddizione con l'esito del Referendum, limitavano la facoltà di scelta degli enti locali impedendo loro di ricorrere a gestioni pubbliche; ciò, ha osservato la Corte, in difformità con la stessa normativa comunitaria che, secondo quanto contenuto nell'articolo 106 del TFUE, consente, anche se non impone, la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale allorquando l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o di fatto, la speciale missione dell'ente pubblico.

La pronuncia di incostituzionalità della Corte (che ha efficacia retroattiva fin dalla sua emanazione) ha determinato una situazione non molto difforme da quella successiva alla pubblicazione dell'esito referendario relativo all'articolo 23-bis. Resta dunque attuale la sentenza della Corte costituzionale di ammissione dei quesiti referendari (Sentenza 24/2011) con riferimento a due aspetti: da un lato la non reviviscenza delle norme abrogate, dall'altro il fatto che "dall'abrogazione referendaria non deriva, in tema di regole concorrenziali relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, né una lacuna normativa incolmabile, né

l'applicazione di una normativa contrastante con il suddetto assetto concorrenziale minimo inderogabilmente richiesto dall'ordinamento comunitario”.

In seguito all'abrogazione dell'articolo 4, pertanto, il riferimento generale risulta costituito dalla disciplina europea (direttamente applicabile) e dalle norme settoriali in vigore a cui si aggiungerà la Direttiva europea sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, proposta dal Parlamento e dal Consiglio europei che dovrebbe essere adottata in via definitiva nei prossimi mesi, per essere poi recepita dagli Stati membri.

Per le forme di affidamento riconducibili alla categoria della concorrenza, vale a dire la gara per la gestione del servizio e la società mista aderente alla categoria europea del PPPI, l'applicazione della normativa europea non presenta l'esigenza di particolari adattamenti (si veda il Titolo II, Sezione II della presente Rassegna normativa). I problemi, in seguito alla soppressione dell'articolo 4, si concentrano soprattutto sugli affidamenti diretti. La questione, in effetti, non riguarda i requisiti da osservare per questa forma di gestione, ormai consolidati nella giurisprudenza europea e relativi alle note condizioni del capitale interamente pubblico, del cosiddetto “controllo analogo” e della prevalenza dell'attività a favore del soggetto affidante (Titolo II, Sezione II). Il nodo quindi consiste nel valutare se, in coerenza con tale disciplina, ci si possa limitare a garantire l'osservanza dei requisiti dell'*in house providing* o se non si debbano invece prevedere altre condizioni. L'articolo 106 del Trattato UE, come si è detto, ammette la gestione diretta del servizio ove l'applicazione della concorrenza ostacoli quella che l'articolo in questione definisce la “speciale missione” dell'ente pubblico (Titolo II, Sezione I). La stessa sentenza della Corte richiama espressamente questa norma del Trattato riconoscendo quindi implicitamente (in armonia con la precedente sentenza 325 del 2010) che, proprio nel rispetto degli orientamenti comunitari, la concorrenza costituisce la regola e che l'affidamento diretto è ammissibile quando il perseguimento degli obblighi di servizio pubblico lo rendano necessario. In questo nuovo contesto normativo, alla luce, in particolare, della generale ammissibilità dell'affidamento diretto *in house*, si tratta di riconsiderare il principio europeo della concorrenza declinandolo nelle diverse modalità di gestione dei servizi.

Gli orientamenti europei contemplano un duplice ordine di richiami alla concorrenza (Titolo II, Sezione I). Il primo fa riferimento alla “sussidiarietà orizzontale”. In base a tale criterio



l'attribuzione di diritti di esclusiva dovrebbe limitarsi ai casi in cui le caratteristiche produttive o dei contesti economici e sociali non rendono percorribile la concorrenza "nel" mercato. Il secondo riguarda la concorrenza "per" il mercato. In questa accezione l'affidamento diretto, che comporta la sottrazione a procedure ad evidenza pubblica, dovrebbe essere giustificata da un bisogno pubblico la cui soddisfazione non è realizzabile tramite la concorrenza.

A seguito della sentenza della Corte costituzionale è acclarato che l'affermazione di questi principi non può essere imposta dall'esterno agli enti locali a cui compete la facoltà di scelta circa le modalità di organizzazione e gestione dei propri servizi e che sarebbe illegittimo prevedere vincoli e condizioni al pieno esercizio di tale facoltà. Ciò, tuttavia, non significa che le loro decisioni non debbano essere motivate e non debbano comunque ispirarsi ai principi di concorrenza, sebbene letti e applicati in modo diverso a seconda dei casi.

Come si prevede nell'articolo 34 del dl 179/2012, tali enti dovrebbero comunque esplicitare e rendere trasparenti in una loro relazione le ragioni delle soluzioni adottate (Titolo II, Sezione III). In particolare nelle circostanze in cui gli enti locali decidessero di procedere ad un affidamento diretto, non ritenendo percorribili le forme della concorrenza "nel" o "per" il mercato, occorrerebbe comunque adottare misure di *yardstick competition* mediante una comparazione di *performance*. Le suddette motivazioni, peraltro, non dovrebbero essere sottoposte al vaglio di autorità terze, ma divenire elementi di trasparenza e di responsabilità amministrativa e politica.

Nell'articolo 34 suddetto decreto (al comma 20) viene stabilito al riguardo che *"per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di un'apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici di servizio pubblico e servizio universale indicando le compensazioni economiche se previste"*.

Al fine di garantire l'aderenza alla normativa europea, il decreto (al comma 21) prevede un duplice ordine di disposizioni relative al periodo transitorio: per un verso obbligare gli enti

locali a “mettere in regola”, entro termini vincolanti, gli affidamenti non rispondenti ai requisiti comunitari, redigendo una relazione, come sopra definita, che motivi il ricorso alla soluzione gestionale adottata, per altro verso assicurare che tutti gli affidamenti contengano una scadenza, fissando un termine perentorio entro il quale indicarla nel Contratto di servizio. Per le società quotate (entro il 1° ottobre 2003) detentrici di affidamenti diretti si distingue tra due casi: quello in cui sia prevista una scadenza, che va comunque rispettata anche per tutelare gli azionisti e quello in cui la durata non sia indicata fissando un termine massimo (31/12/2020) trascorso il quale tali affidamenti cesseranno.

La logica pro-concorrenziale e l’orientamento di politica industriale del più recente disegno riformatore del legislatore emerge dalle norme contenute nell’articolo 3-bis della legge 148/2011 sopravvissuto alla sentenza 199/2012 della Corte costituzionale (Titolo I, Sezione II). In questo articolo concernente “Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali” si introducono disposizioni orientate a promuovere e incentivare politiche di aggregazione e di liberalizzazione. Con riferimento al tema del superamento della frammentazione, nel comma 1 dell’articolo in questione si stabilisce che, al fine di realizzare economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l’efficienza, le Regioni devono organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituendo o designando enti di governo degli stessi e prevedendo, in caso di inerzia, poteri sostitutivi da parte del Consiglio dei Ministri. Nel suddetto comma si specifica anche che tali ambiti debbano avere una dimensione non inferiore al territorio provinciale salvo scelte diverse da parte delle Regioni, appositamente motivate, anche in base a proposte dei Comuni. L’organizzazione in ambiti contribuisce a rafforzare le capacità di programmazione delle amministrazioni pubbliche regionali e locali e a sterilizzare il possibile conflitto di interessi tra enti locali e gestori.

I soggetti di governo degli ambiti si pongono dunque in una posizione intermedia tra la sede di programmazione regionale e quella dell’affidamento. Essi, più precisamente, si configurano come unità minime di organizzazione dei servizi per la realizzazione di obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza e sostenibilità sociale e ambientale, sulla base degli indirizzi della programmazione regionale. Per il conseguimento di tali obiettivi, al fine di mantenersi aderenti ai principi europei e allo stesso *incipit* dell’articolo 3-bis, l’organizzazione e il governo degli ATO dovrebbero promuovere l’esercizio della

concorrenza, declinata, a seconda delle condizioni e dei vincoli ambientali, sociali, produttivi e di mercato nelle forme della concorrenza “nel” mercato, “per” il mercato o comparativa nel caso di ricorso ad affidamenti diretti e perseguire una logica di politica industriale volta all’aggregazione della domanda e dell’offerta dei servizi secondo logiche imprenditoriali e nella prospettiva di favorire una ripresa degli investimenti. La Dimensione delle imprese deve essere adeguata a rispondere agli impegni finanziari da assumere, la realizzazione degli investimenti e il perseguimento dell’innovazione.

Non necessariamente e non sempre l’ottimizzazione della dimensione organizzativa coincide con quella gestionale. È possibile, infatti, che le economie di scala e di differenziazione e, più in generale, l’efficienza produttiva si conseguano a livelli dimensionali diversi, anche minori. In tal caso l’unitarietà gestionale può essere realizzata anche in presenza di più lotti di affidamento all’interno di uno stesso ATO con il ricorso a Contratti di servizio facenti capo all’organo di governo dell’ATO che ne garantiscono l’organicità e la coerenza sul terreno regolatorio. Al riguardo rileva il comma 1-bis dell’articolo in questione nel quale si esplicita che “le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all’utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei”. Le competenze in materia, quindi, vengono assegnate agli enti di governo degli ambiti senza tuttavia imporre che esse vengano esercitate esclusivamente su scala di ATO. Si aggiunga che ciò vale anche per i servizi la cui organizzazione e gestione vengono annoverate nell’articolo 19 della *spending review* tra le funzioni fondamentali dei Comuni (es. i rifiuti, v. Titolo I, sezione I). I Comuni, dunque, anche quando titolari di tali funzioni, sono tenuti ad esercitarle in forma associata.

Come si è detto nell’articolo 3-bis si prevedono misure di incentivazione e di penalizzazione volte a favorire sia il superamento della frammentazione, sia il ricorso alla gara. Si rammenta, al riguardo, che l’affidamento tramite gara viene considerato elemento di valutazione della virtuosità degli enti locali nell’applicazione del patto di stabilità interno, che nella distribuzione dei finanziamenti pubblici viene data priorità agli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali e ai gestori selezionati tramite procedure ad evidenza pubblica o di cui comunque l’Autorità competente abbia verificato l’efficienza gestionale e la qualità del

servizio reso (a sottolineare il rispetto dell'autonomia territoriale nelle scelte di affidamento e la tutela della concorrenza intesa non come obiettivo ma come strumento per perseguire le finalità di interesse pubblico) e che le società affidatarie *in house* sono assoggettate al patto di stabilità interno e a vincoli e limitazioni alle assunzioni di personale e alle politiche retributive analoghi a quelli delle Amministrazioni loro controllanti (Titolo II, Sezione III).

Il rilancio del settore dei servizi pubblici locali deve essere sostenuto da un assetto istituzionale e regolatorio a livello centrale e territoriale coerente e in grado di dare certezza agli operatori e agli investitori e di tutelare gli interessi degli utenti. In tal senso l'attribuzione di funzioni di regolazione nel settore idrico all'AEEG e l'istituzione dell'Autorità dei trasporti (Titolo IV, Sezione I), che operano come Autorità indipendenti a livello nazionale, contribuisce a rafforzare e completare l'assetto di regolazione costituito dai soggetti che operano a livello territoriale e a garantire maggiore certezza e stabilità alle regole, una maggiore indipendenza dal potere politico e dalle pressioni locali e a definire regole tariffarie stabili e coerenti (Titolo IV, Sezione II). La presenza di Autorità di settore indipendenti è fondamentale a dare maggiore credibilità al sistema di regolazione e a favorire gli investimenti necessari a colmare il crescente fabbisogno di infrastrutture. Allo stesso tempo, forti poteri di regolazione accompagnati da adeguati poteri sanzionatori sono fondamentali a garantire la tutela degli interessi pubblici e i diritti di cittadinanza, anche in presenza di operatori privati.

### ***Finalità del documento***

Il presente documento risponde all'esigenza di individuare lo stato della normativa vigente in materia di servizi pubblici locali, con particolare riferimento ai servizi di rilevanza economica, tenendo conto delle più recenti evoluzioni normative e dei recenti giudicati di costituzionalità che hanno inciso profondamente su queste tematiche. Il lavoro di ricostruzione della normativa ha evidenziato, oltre alle inevitabili difficoltà interpretative, anche la necessità di inserire nella ricognizione normativa disposizioni che, sebbene non strettamente afferenti all'ambito dei servizi pubblici locali, presentano forti connessioni con il settore e di coordinare e dare coerenza alle norme riformatrici che con diversi obiettivi impattano sul settore dei SPL (è il caso ad esempio delle norme di riorganizzazione del settore

e delle norme del d.l. *spending review* che definiscono le funzioni degli enti locali e la possibilità di esercitare in forma coordinata tali funzioni al fine di garantire un risparmio di spesa).

Nella ricognizione della normativa vengono ricomprese anche le disposizioni europee, che nei casi di abrogazione della normativa statale sono direttamente applicabili (come esplicitato anche nella sentenza n. 24/2012) e integrano i vuoti dell'ordinamento interno (in particolare in tema di affidamento della gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica). La disciplina europea applicabile, è stata ricostruita non solo in base alla normativa europea e ai Trattati, ma anche in base alla principale giurisprudenza in materia (sentenza *Teckal* per i principi dell'affidamento in house, Comunicazioni sulle PPP, etc.). Viene anche fatto cenno al pacchetto europeo in materia di appalti e concessioni ancora in discussione e che avrà un significativo impatto sulla normativa in oggetto. Il pacchetto europeo introduce per la prima volta una direttiva in materia di concessione di servizi; per note gerarchie normative, l'intervento europeo costituisce il riferimento per lo sviluppo successivo della normativa statale.

Il contesto normativo vigente, oltre a dare diretta applicazione alla disciplina europea, attribuisce maggiore rilievo alla normativa di settore. La ricostruzione normativa ricomprende anche la disciplina specifica dei tre settori che hanno risentito maggiormente delle modifiche legislative che si sono succedute negli ultimi anni, sia per effetto di provvedimenti specifici che di consultazioni referendarie, con contenuti spesso contraddittori e che hanno contribuito a generare incertezze negli operatori penalizzando i necessari investimenti (in particolare idrico, rifiuti e trasporti).

In funzione della complessità della materia, che investe competenze trasversali a diverse amministrazioni dello Stato, la riflessione avviata su questi temi dal Ministero dello sviluppo economico è stata poi sviluppata e si è concretizzata nel presente documento grazie ad una collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento Affari regionali, turismo e sport, il Dipartimento per le politiche europee e Invitalia nell'ambito di un Protocollo d'intesa cui sono state invitate a portare il proprio contributo le principali associazioni di settore interessate (Federutility, Federambiente, ASSTRA).

Il lavoro si propone un duplice obiettivo:

- 1) in primo luogo, di fornire agli enti locali e agli operatori del settore uno strumento utile a consentire una chiara ed immediata intelligibilità della normativa europea e nazionale vigente ed applicabile.

A tal fine la ricognizione e riorganizzazione del quadro normativo vigente prevede non solo l'individuazione delle norme di carattere generale (riportate con il loro testo vigente) ma anche il loro accorpamento per argomenti omogenei (ne sono stati identificati 4: I. Nozione, dimensionamento e organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e funzioni degli enti territoriali; II. Concorrenza ed affidamenti; III. Gestione delle reti e società partecipate; IV. Regolazione). Al fine di rendere maggiormente intellegibile il documento, si è pensato di far precedere il richiamo testuale delle norme da note introduttive. Il compito di tali note introduttive non è quello di dare una interpretazione soggettiva delle norme, considerata la natura puramente descrittiva del documento, ma di chiarire il contenuto e l'articolazione dei diversi titoli e delle sezioni, nonché di richiamare contenuti non riconducibili a una precisa normativa nazionale ma necessari a fornire un quadro completo del contesto nel quale le imprese sono tenute ad operare, quale il caso dei principi di matrice europea e costituzionale trasversali agli argomenti trattati. Alle disposizioni di carattere generale e trasversale vengono poi aggiunti tre paragrafi contenenti la disciplina europea e nazionale applicabile ai singoli settori (idrico, rifiuti, trasporto pubblico locale), anch'essi articolati per argomenti omogenei. Per completezza e per garantire autonomia di lettura ai diversi paragrafi, dove necessario vengono riportate anche all'interno della disciplina settoriale le norme di carattere trasversale applicabili al settore.

- 2) Il secondo obiettivo è quello di fornire una base di partenza utile a sostenere e dare indicazioni in merito a possibili interventi di tipo legislativo o amministrativo utili a completare o a dare attuazione al quadro regolatorio e istituzionale vigente.

L'assetto istituzionale e regolatorio del settore è infatti in una fase transitoria che richiederà un forte impegno da parte del Governo, delle autorità regionali e locali e delle Autorità di settore che dovranno coniugare l'inderogabile esigenza di sviluppo del settore con il quadro normativo risultante dalle recenti evoluzioni descritte e con la necessità di garantire il buon andamento della gestione, la sana gestione finanziaria degli enti, la necessità di contenere e

ridurre le spese degli enti locali, anche in coerenza con il patto di stabilità interno, con quella di rendere maggiormente efficienti ed efficaci i servizi pubblici locali e dare maggiori certezze agli operatori e agli investitori. La ricostruzione del quadro normativo vigente e applicabile e le note introduttive, oltre a fornire una maggiore chiarezza e certezza del quadro normativo contribuiscono a fare emergere eventuali incoerenze o vuoti normativi che possono essersi venuti a creare a seguito delle recenti evoluzioni normative e dell'impatto delle abrogazioni sulla normativa esistente e a rilevare eventuali criticità di natura formale (termini ormai decorsi o riferimenti a disposizioni abrogate o a Autorità non più operative) o sostanziale (contraddittorietà funzionali e logiche del quadro normativo sopravvenuto e eventuali vuoti normativi derivanti dalle abrogazioni) del quadro normativo sopravvenuto, tracciando la strada per i futuri interventi nel settore. L'esperienza degli ultimi anni suggerisce che tali interventi non dovrebbero essere orientati ad introdurre una nuova disciplina di settore, che avrebbe l'effetto di destabilizzare nuovamente il sistema, ma a favorire la concreta attuazione delle norme vigenti sia a livello nazionale che a livello europeo e ad accompagnare i processi di trasformazione in atto anche attraverso un rafforzamento delle competenze delle amministrazioni pubbliche impegnate nel nuovo ruolo di indirizzo e programmazione del sistema dei servizi pubblici e di un rafforzamento dell'assetto regolatorio e di controllo in grado di dare certezza agli operatori e agli investitori e di tutelare gli interessi degli utenti.

Sarà importante chiarire sia il rapporto fra funzioni pubbliche di indirizzo e programmazione e funzioni regolatorie, sia fra le Autorità centrali e le Autonomie territoriali peraltro recentemente investite di importanti funzioni fondamentali proprio in materia di servizi pubblici locali. I programmi di sviluppo e ammodernamento dei servizi e delle infrastrutture dovrebbero perseguire un approccio improntato sui seguenti principi:

- a) perseguire una logica di politica industriale volta al superamento della frammentazione e all'aggregazione della domanda e dell'offerta dei servizi secondo logiche imprenditoriali e nella prospettiva di favorire una ripresa degli investimenti e l'innovazione;
- b) essere sempre orientato agli obiettivi della liberalizzazione e dell'apertura dei mercati, in conformità con i principi europei e senza forzature aprioristiche sulla scelta del regime di affidamento o sulla natura (pubblica o privata) del soggetto gestore, che dovrà essere

valutata in base a considerazioni di efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti e alla razionalità economica in termini di costi;

- c) essere sostenuto da un assetto istituzionale e regolatorio a livello centrale e territoriale coerente e in grado di dare certezza agli operatori e agli investitori e di tutelare gli interessi degli utenti.



## **TITOLO I - NOZIONE, DIMENSIONAMENTO E ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI A RILEVANZA ECONOMICA**

### **NOTA INTRODUTTIVA**

Per il Titolo in esame i riferimenti normativi a livello costituzionale sono molteplici.

La disciplina costituzionale dei servizi pubblici deve essere ricostruita facendo riferimento a un complesso di disposizioni dalle quali emerge un disegno organizzativo aperto che vede la possibilità d'azione sia dei privati e sia dello Stato. Nei settori dell'istruzione scolastica, della previdenza e dell'assistenza, ad esempio, convivono libertà private e munera pubblici: "Enti e privati hanno diritto di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato". È assicurata piena libertà alle scuole private e trattamento equipollente dei loro alunni a quelli delle scuole statali (art.33). Gli inabili al lavoro e senza mezzi per vivere hanno diritto a mantenimento e assistenza sociale; i lavoratori hanno diritto alla previsione di mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione volontaria: a questi compiti provvedono organi e istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera (art.38).

All'art 43 si chiarisce che la legge a fini di utilità generale può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori e utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazione di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale. Da questa disposizione emerge chiaramente che l'iniziativa economica privata può ben essere protagonista nel settore dei servizi pubblici. Solo quando si tratti di quelli essenziali e abbiano carattere di preminente interesse generale, possono essere con legge riservati originariamente allo Stato o ad esso trasferiti, mediante espropriazioni e salvo indennizzo.

Sul presupposto della libertà d'impresa garantita dal comma 1 dell'art.41 e della proprietà privata anche dei mezzi di produzione, sancita dall'art.42, si delinea un quadro normativo costituzionale nel quale il ruolo dei privati, in regime di libera iniziativa economica e il ruolo dello Stato, eventualmente in regime di esclusiva, se sussistono le condizioni previste dall'art. 43 della Costituzione, possono convivere secondo equilibri storicamente mutevoli.

Peraltro devono essere segnalate le modifiche dell'art.118 della Costituzione laddove si introduce il principio di sussidiarietà secondo il quale Stato, Regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. Si tratta di un chiaro favor nei confronti delle gestioni non amministrative dei servizi.

Se questo è il quadro costituzionale, come si è rilevato aperto quanto meno alla convivenza tra iniziativa privata e attività pubblica diretta nel mercato per la produzione ed erogazione dei servizi, sul piano legislativo, storicamente il nostro ordinamento è stato caratterizzato da indirizzi favorevoli a gestioni pubbliche dirette in regime di esclusiva di determinati servizi pubblici. Per quelli locali, il punto di origine è senz'altro alla legge 29 marzo 1903, n. 103 (Giolitti), istitutiva delle aziende municipalizzate. Tale legge pone la base normativa per la c.d. nozione soggettiva del servizio pubblico, proprio con riferimento a quelli locali. Il fenomeno della municipalizzazione era funzionale a garantire l'intervento dello Stato che allora cominciava ad aprirsi alle istanze di classi sociali fino a quel momento escluse dal potere. In questa chiave, lo Stato moderno avrebbe dovuto intervenire nella sfera privatistica all'epoca ritenuta inadeguata a fornire servizi che raggiungessero standard soddisfacenti.

La legge era ambivalente: da un lato, fu vista come vittoria contro l'iniziativa economica; dall'altro, come un tentativo di arginare, definendolo, il fenomeno delle acquisizioni in via di fatto da parte dei comuni di attività prima svolte in regime di libera iniziativa economica. La legge del 1903, venne modificata con il r.d. del 4.2.1923, n. 253, che esitò nel *T.U. 15 ottobre 1925, n. 2578* conteneva infatti un'elencazione dei servizi pubblici riuniti in ben *19 categorie* (cui non fece seguito il regolamento di esecuzione fino al 1986, quando venne emanato il d.P.R. 4.10.1986, n. 902) la cui elencazione fu ritenuta comunque meramente *esemplificativa e non tassativa* sia in dottrina che in giurisprudenza.

In questo quadro, il servizio pubblico era attività esercitata direttamente dal soggetto pubblico, in virtù di uno specifico atto di assunzione secondo modalità indicate dalla legge; servizio gestito essenzialmente nelle forme dirette dell'azienda speciale e della gestione in economia o attraverso la forma della concessione. Per alcuni specifici servizi (trasporti urbani, trasporti funebri, mattatoi) veniva, poi, riconosciuto uno specifico diritto di privativa intesa come la specifica possibilità per il Comune di escludere le imprese private dalla gestione di tali servizi (nel senso che la gestione dei servizi da parte dei privati sarebbe potuta avvenire soltanto previa concessione dell'Amministrazione interessata).

Solo più tardi, anche in virtù della disciplina costituzionale sopra richiamata cominciò ad affermarsi una nozione di servizio pubblico in senso oggettivo: l'attività è servizio pubblico, non solo e non tanto, perché svolta da soggetto pubblico, ma in virtù di sue caratteristiche immanenti e della particolare disciplina relativa alle modalità di gestione e di fruizione riassunta nelle seguenti caratteristiche: destinazione al soddisfacimento di bisogni collettivi, secondo principi di continuità, universalità e accessibilità. Il diritto comunitario, con l'affermazione del primato delle regole di concorrenza anche in questi settori ha definitivamente confermato sul piano dei valori normativi questa seconda e più moderna opzione.

Sul piano della legislazione interna, si deve constatare una costante oscillazione, specie nell'ultimo periodo, tra apertura all'iniziativa privata e affidamento in esclusiva a soggetti pubblici. In ogni caso, la legislazione nazionale pone in capo agli enti locali comunque la responsabilità della gestione dei servizi pubblici e, sul piano definitorio, fa uso di espressioni generali a volte non adeguatamente connotative di che cosa sia servizio. Si veda, in questo senso, l'art. 22 della legge 8 giugno 1990 n. 142, recepito dall'art. 112 della legge 267/2000 (testo unico sulle autonomie locali), ha ribadito che *gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo delle comunità locali.*

Attualmente, i principi tratti dall'ordinamento dell'Unione europea costituiscono il punto di riferimento fondamentale nel settore e quelli dovranno essere indicati, con la precisazione che il quadro costituzionale interno è assolutamente compatibile con quelli e esso stesso, alla luce del nuovo contesto storico, ammette l'apertura di questo settore al mercato.

Attuazione di questi principi si trova nella giurisprudenza della Corte costituzionale, come ad esempio, la sent. 24/2011 sulla diretta applicazione dell'ordinamento europeo) e dalla Corte di Giustizia UE.

Il Titolo si articola in due Sezioni:

- I. *Nozione di servizio pubblico a rilevanza economica e funzioni degli enti territoriali (Sez. I)*
- II. *Definizione degli ambiti (Sez. II).*

## **Sezione I - Nozione di servizio pubblico a rilevanza economica e funzioni degli enti territoriali**

### **NOTA INTRODUTTIVA**

La prima Sezione riunisce i principi di matrice europea necessari per inquadrare la nozione di servizio pubblico locale a rilevanza economica che non è direttamente esplicitata nel nostro ordinamento interno. Il servizio pubblico locale a rilevanza economica interseca parzialmente il servizio pubblico locale “*a domanda individuale*” e va distinto dal servizio strumentale direttamente “*servente*” l’Amministrazione.

I servizi a domanda individuale, sono servizi comunque pubblici (ossia direttamente rivolti alla collettività amministrata) ma comprendono anche servizi privi di rilevanza economica. Il d.m. 31 dicembre 1983 reca una ricognizione di ciò che viene considerato servizio pubblico locale, di rilevanza economica e non. Va osservato che la rilevanza economica va intesa come possibilità (valutabile anche in concreto e non solo in astratto) che dalla gestione del servizio si ricavi un profitto e come contendibilità sul mercato del servizio. La giurisprudenza, ai fini della individuazione, adotta un criterio relativistico, che tenga conto delle peculiarità del caso concreto, quali la concreta struttura del servizio, le concrete modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico-organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la disciplina normativa del servizio (Cons. St. Consiglio di Stato sez. VI 18/12/2012 n. 6488).

I “*pubblici servizi*” o “*servizi strumentali*” si distinguono dai servizi pubblici locali in quanto consistenti in un “*facere rivolto direttamente nei confronti dell’ente pubblico affidante*” (Cons. St., Sez. V, sent. 15/02/2013 n. 936).

Il titolo I raccoglie, altresì, le norme introdotte recentemente dal DL 95/2012 (cd “*spending review*”) (in particolare artt. 17 – 19) che, modificando l’art. 14 del DL 78/2010, hanno riorganizzato il sistema delle funzioni amministrative (fondamentali e non) attribuendo agli Enti locali (in particolari Comuni, Unioni di Comuni, Città Metropolitane) funzioni fondamentali (e dunque non trasferibili) in tema di organizzazione dei servizi pubblici di ambito locale ivi incluso il Trasporto Pubblico Locale nonché di organizzazione e gestione del servizio di gestione di rifiuti.

Il DL 95/2012 rivitalizza il ruolo delle Regioni quali Enti preposti al coordinamento del particolarismo comunale (in quest'ottica importanti i richiami di cui all'art. 33 TUEL e dell'art. 18, 7° comma DL 95/2012).

In posizione intermedia si collocano le Città Metropolitane la cui funzione fondamentale legata ai servizi pubblici di interesse generale (ai sensi dell'art. 18, c. 8, d.l. n. 95/2012) concerne: «la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano».

Le norme in esame introducono nel nostro ordinamento criteri generali organizzativi dei SIEG, fino ad oggi oggetto di attenzione della sola disciplina settoriale (si pensi, ad esempio, al D.Lgs. n. 152/2006 per il servizio idrico integrato e per quello di gestione dei rifiuti).

Nella sezione I è riportato anche l'art. 9 del citato DL 95/2012 *“accorpamento, soppressione e divieto di costituzione di nuovi Enti”* nonché l'art. 16 del DL 138/2011 *“Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali.”*.

La previsione pone l'obbligo di riduzione (comma 1) ed il divieto di costituzione (comma 6) di nuovi Organismi (comunque denominati) da parte degli Enti locali ed impone alle Regione (comma 5), ai fini del coordinamento della finanza pubblica, di adeguarsi ai principi di cui al comma 1 relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono, ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione, funzioni amministrative conferite alle medesime regioni. Tale norma, che ha la finalità di contenere e razionalizzare la spesa pubblica, va letta in relazione alle disposizioni di cui all'art. 3 bis del DL 138/2011, che, con finalità diverse e in particolare nell'obiettivo di conseguire una organizzazione efficiente dei servizi e di permettere il conseguimento di economie di scala o di scopo nella gestione dei servizi pubblici, prevede l'organizzazione di questi servizi in ambiti territoriali ottimali. Gli enti di governo degli ambiti potranno essere designati tra i soggetti preesistenti ovvero istituiti con le forme associative previste dalla legge e nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 9 del DL 95/2012. La normativa europea interviene a completare il nostro ordinamento, colmandone i “vuoti” chiarendo e delineando nozioni d'importanza strategica .

A livello sovranazionale si ricavano:

1) la nozione di “servizio pubblico” (Libro bianco COM(2004) 374 definitivo). Nella sezione, è espressamente richiamato l'art. 112 del TUEL; tuttavia si tratta di nozione parziale

sia sotto il profilo oggettivo che soggettivo (circostritta ai soli enti locali) che sarebbe opportuno integrare adattandola ai prevalenti principi europei.

2) la nozione di “rete” pur richiamata dal DL 138/2011 (art. 3 bis).

## **Sezione I**

### **Nozione di servizio pubblico a rilevanza economica e funzioni degli enti territoriali**

#### **A. Disciplina europea. Principi generali per l'inquadramento della nozione di Servizio pubblico a rilevanza economica**

##### **1. Libro bianco COM(2004) 374 definitivo**

Compete alle autorità statali *regionali e locali competenti definire, organizzare, finanziare e controllare i servizi di interesse generale. Questa nozione di responsabilità comune è alla base del disposto dell'articolo 14 del TFUE il quale affida alla Comunità e agli Stati membri l'incarico di garantire, nell'ambito delle rispettive competenze, che le proprie politiche consentano agli operatori di servizi di interesse economico generale di assolvere i loro compiti;*

##### **2. Principio della natura di Servizio Universale**

In particolare per Servizio Universale s'intende: *“Un insieme minimo, definito, di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile”;* Direttiva 97/33/CE Del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997, art. 2 c. 1 lettera g);

##### **3. Principio della natura economica dell'attività**

Il servizio pubblico e rilevanza economica è, anche, attività economica da intendersi come *“qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi in un determinato mercato”* (CGCE C-180/98 “Pavlov”) e che legittima una remuneratività (integrale e/o parziale) della sua erogazione da parte dei gestori;

#### **4. Principio del Libero accesso al servizio**

Il principio è statuito dall'art. 36 del TFUE che così recita: *“Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea”*;

#### **5. Principio della Qualità del servizio e continuità dell'erogazione**

L'Unione Europea impone che il servizio sia erogato secondo sufficienti standard qualitativi e senza soluzione di continuità; (Libro Bianco COM(2004) 374);

#### **6. Obblighi di servizi pubblico**

Si tratta di obblighi che andrebbero meglio inquadrati come Obblighi di servizio universale; essi rappresentano il “nucleo sociale” di ciascun servizio pubblico anche a rilevanza economica; si tratta di quelle attività che debbono essere erogate dal gestore anche “sottocosto” onde consentire a tutti i cittadini di poterne usufruire; (Libro Bianco COM(2004) 374);

#### **7. Principi della uniformità e ragionevolezza del prezzo**

Si tratta dei servizi *“prestati con i caratteri dell'universalità, vale a dire a chiunque ne faccia richiesta, ad un prezzo uniforme e ragionevole, indipendentemente dalla redditività di ogni singola operazione (servizio postale di base).”* (Corbeau in tema di gestione del servizio postale (Corte di Giustizia, sentenza 19 maggio 1993, in causa C-320/91);

**8. Principi della trasparenza e dell'accesso alle informazioni;** (Libro Bianco COM(2004) 374);

#### **9. Errore manifesto**

Con l'espressione «errore manifesto» si devono intendere quelle attività manifestamente non riconducibili (per decisioni della Commissione e/o per statuizione della Corte di Giustizia) alla materia dei servizi pubblici a rilevanza economica (es: le attività di pubblicità, commercio elettronico, utilizzo di numeri telefonici speciali in giochi a premi, sponsorizzazione o promozione non sono riconducibili al servizio pubblico a rilevanza economica



dell'audiovisivo; le operazioni portuali di imbarco, di sbarco, di trasbordo, di deposito e di movimento in genere delle merci o di ogni altro materiale nel porto non rivestono necessariamente un interesse economico generale che presenti caratteri specifici rispetto a quello di altre attività della vita economica – Corte di Giustizia C-170-90 *Merci Convenzionali Porto di Genova SpA («Merci»)* e *Siderurgica Gabrielli SpA («Siderurgica»)*).

## **B. Disciplina costituzionale e normativa statale**

### **1. Art. 41 della Costituzione**

L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

### **2. Art. 42, commi 1 e 3 della Costituzione**

La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.

### **3. Art. 43 Costituzione**

A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.

### **4. Art. 118 Costituzione**

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

**5. Corte Cost. n. 272/2004**

La nozione europea di SIEG, e quella interna di Servizi pubblici di rilevanza economica hanno «*contenuto omologo*».

**6. Art. 112, 1° co. DLgs 267/2000 - (Servizi pubblici locali)**

Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

**7. Art. 3 bis, comma 1 bis, DL 138/2011 - (Funzioni degli enti di governo degli ambiti)**

Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo.

**8. Art. 9, co 1 - 7 DL 95/2012 - (accorpamento, soppressione e divieto di costituzione di nuovi Enti)**

a) (art. 9, co 1 DL 95/2012) Al fine di assicurare il coordinamento e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, le regioni, le province e i comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a comuni, province, e città metropolitane ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione.

- b) (art. 9, co 1 bis DL 95/2012) Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano alle aziende speciali, agli enti ed alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali.
- c) (art. 9, co 2 DL 95/2012) Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, al fine di dare attuazione al comma 1, con accordo sancito in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si provvede alla complessiva ricognizione degli enti, delle agenzie e degli organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica di cui al comma 1.
- d) (art. 9, co 3 DL 95/2012) Al fine di dare attuazione al comma 2, in sede di Conferenza unificata si provvede mediante intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e sulla base del principio di leale collaborazione, all'individuazione dei criteri e della tempistica per l'attuazione del presente articolo e alla definizione delle modalità di monitoraggio.
- e) (art. 9, co 4 DL 95/2012). Se, decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le regioni, le province e i comuni non hanno dato attuazione a quanto disposto dal comma 1, gli enti, le agenzie e gli organismi indicati al medesimo comma 1 sono soppressi. Sono nulli gli atti successivamente adottati dai medesimi.
- f) (art. 9, co 5 DL 95/2012). Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni si adeguano ai principi di cui al comma 1 relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono, ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione, funzioni amministrative conferite alle medesime regioni.
- g) (art. 9, co 6 DL 95/2012). È fatto divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione.

h) (art. 9, co 7 DL 95/2012) Resta fermo quanto disposto dall'articolo 14, comma 32, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni.

**9. Art. 16, co. 1 DL 138/2011) (Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali)**

Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, in alternativa a quanto previsto dall'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, e a condizione di non pregiudicarne l'applicazione, possono esercitare in forma associata, tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni cui si applica, in deroga all'articolo 32, commi 3 e 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, la disciplina di cui al presente articolo.

## Sezione II - Organizzazione Degli Ambiti Ottimali

### NOTA INTRODUTTIVA

Nella Sezione II sono raccolte in quattro paragrafi le norme che disciplinano l'organizzazione territoriale dei SPL a rilevanza economica; si tratta anche in questo caso di disciplina recente (DL 138 del 2011 e lo stesso DL 95 del 2012) che, tuttavia, rispetto a quella della Sezione I è (prevalentemente) strumentale al principio della tutela della concorrenza.

L'art. 3 bis DL 138/2011 disciplina l'organizzazione territoriale per "ambiti territoriali ottimali" quanto meno di livello provinciale (fatte salve motivate esigenze di natura socio – territoriale) dei SPL rimettendone la perimetrazione alle Regioni e prevedendo, peraltro, che sia il costituendo Ente di Governo ad esercitare le funzioni amministrative di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo.

Vi è, infine, l'art. 2, comma 186-bis, della Legge 23 dicembre 2009 n. 191 che dispone la soppressione delle Autorità D'Ambito entro il 31/12/2012 (in origine il termine per la soppressione era stato fissato al 01/01/2011; esso è stato prorogato dapprima al 31 marzo 2011 con l'art.1 D.L. 29-12-2010 n. 225 convertito nella L. n. 10/2011, poi al 31 dicembre 2011 dall'art. 1 del D.P.C.M. 25-3-2011, ed infine al 31/12/2012 dall'art. 13 del D.L. 29-12-2011 n. 216 convertito nella L. n. 14/2012).

Per quanto concerne il rapporto fra norme, **l'art. 9 del DL 95/2012** (accorpamento, soppressione e divieto di costituzione di nuovi enti) sembrerebbe assorbire, e dunque tacitamente abrogare, le disposizioni di cui ai commi 33<sup>1</sup> e 34<sup>2</sup> dell'art. 2 della l. n. 244/2007.

---

<sup>1</sup> L'art. 2, comma 33 L. F. 2008 (L. n. 244/2007) dispone che: "Anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, lo Stato e le regioni, nell'ambito di rispettiva competenza legislativa, provvedono all'accorpamento o alla soppressione degli enti, agenzie od organismi, comunque denominati, titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti territoriali ed alla contestuale riallocazione delle stesse agli enti locali, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza."

Potrebbe ritenersi tacitamente assorbito (se non abrogato) anche **L'art. 2. co. 38 L. n. 244/2007 (in particolare lett. a)** nella parte nella quale richiamando l'art. 200 D.Lgs. n. 152/2006 non solo prevede una prioritaria coincidenza degli ambiti di gestione con i territori provinciali, ma assegna alle Amministrazioni Provinciali funzioni in tema di gestione dei servizi rifiuti; difatti ai sensi del DL 95/2012, oggi il servizio dei rifiuti è attribuito ai comuni quale loro funzione fondamentale, da esercitare in forma associata. Più complessa è la questione relativa ai servizi idrici (l'art. 2, comma 38, lett. a) richiama anche l'art. 147 DLGS 152/2006)<sup>3</sup> dei quali è controversa la natura di servizio di ambito comunale ai sensi dell'art 19 DL 95/2012 e dunque il rapporto con le norme di cui al DL 95/2012 (art. 9 e 19) .

Con riferimento al ruolo e alle funzioni delle province a seguito degli interventi di riforma adottati nel corso degli ultimi mesi, occorre altresì segnalare:

- a) che, ad oggi, il comma 115 dell'articolo 1 della Legge n. 228/2012 (Legge di stabilità per il 2013) ha sospeso fino al 31 dicembre 2013 l'applicazione dei commi 18 e 19 dell'articolo 23 del D.L. n. 201/2011, ossia il trasferimento ai comuni delle funzioni amministrative (non anche di quelle fondamentali di cui all'art. 19 DL 95/2012) delle province da parte di Stato e regioni;
- b) che comunque il comma 10 dell'articolo 17 del D.L. n. 95/2012 (come modificato dallo stesso comma 115 dell'articolo 1 della Legge n. 228/2012) ha specificato che le funzioni delle province quali enti con funzioni di area vasta ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. p), Cost., sono - "in via transitoria" ed "in attesa del riordino" delle stesse - le seguenti:
  - pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;

---

<sup>2</sup> L'Art. 2, comma 34. L. n. 244/2007 dispone che: *"I comuni e le province provvedono alla soppressione degli enti, agenzie ed organismi, comunque denominati, istituiti dai medesimi enti locali nell'ambito della rispettiva potestà regolamentare e titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle svolte dagli enti locali medesimi."*

<sup>3</sup> In particolare la norma, alla lett. a) prevede che: *"in sede di delimitazione degli ambiti secondo i criteri e i principi di cui agli articoli 147 e 200 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, valutazione prioritaria dei territori provinciali quali ambiti territoriali ottimali ai fini dell'attribuzione delle **funzioni in materia di rifiuti alle province** e delle funzioni in materia di servizio idrico integrato di norma alla provincia corrispondente ovvero, in caso di bacini di dimensioni più ampie del territorio provinciale, alle regioni o alle province interessate, sulla base di appositi accordi; in alternativa, attribuzione delle medesime funzioni ad una delle forme associative tra comuni di cui agli articoli 30 e seguenti del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, composte da sindaci o loro delegati che vi partecipano senza percepire alcun compenso."*

- pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.



## **Sezione II**

### **Organizzazione degli ambiti ottimali**

#### **C. Disciplina statale**

##### **1. Art. 3 bis, co 1, DL 138/2011 - (Perimetrazione degli ambiti ottimali)**

A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Fermo restando il termine di cui al primo periodo del presente comma che opera anche in deroga a disposizioni esistenti in ordine ai tempi previsti per la riorganizzazione del servizio in ambiti, è fatta salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate nel presente comma. Decorso inutilmente il termine indicato, il Consiglio dei Ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, comunque tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

**2. Art. 2, comma 186-bis, della Legge 23 dicembre 2009 n. 191 – (Soppressione delle Autorità d'Ambito e deroghe)**

Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006, sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

**3. Art. 3, co. 5 DLGS n. 112/1998; art. 2. Comma 38 L. n. 244/2007; Art. 2, comma 28 L. n. 244/2007 - (Principi generali di governo degli ambiti)**

a) (art. 3, co. 5 DLGS n. 112/1998) Le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.

**4. Art. 2 L. n. 244/2007**

a) (art. 2., comma 38 L. n. 244/2007). Per le finalità di cui al comma 33 ed le regioni, nell'esercizio delle rispettive prerogative costituzionali in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti, fatte salve le competenze del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in ottemperanza agli obblighi comunitari, procedono entro il 1° luglio 2008, fatti salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere, alla rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei medesimi servizi secondo i principi dell'efficienza e della riduzione della spesa nel rispetto dei seguenti criteri generali, quali indirizzi di coordinamento della finanza pubblica:

I. in sede di delimitazione degli ambiti secondo i criteri e i principi di cui agli articoli 147 e 200 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, valutazione prioritaria dei territori provinciali quali ambiti territoriali ottimali ai fini dell'attribuzione delle funzioni in materia di rifiuti alle province e delle funzioni in materia di servizio idrico integrato di norma alla provincia corrispondente ovvero, in caso di bacini di dimensioni più ampie del territorio provinciale, alle regioni o alle province interessate, sulla base di appositi accordi; in alternativa, attribuzione delle medesime funzioni ad una delle forme associative tra comuni di cui agli articoli 30 e seguenti del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, composte da sindaci o loro delegati che vi partecipano senza percepire alcun compenso;

II. destinazione delle economie a carattere permanente derivanti dall'attuazione del presente comma, come accertate da ciascuna regione con provvedimento comunicato al Ministro dell'economia e delle finanze, al potenziamento degli interventi di miglioria e manutenzione ordinaria e straordinaria delle reti e delle infrastrutture di supporto nei rispettivi ambiti territoriali, nonché al contenimento delle tariffe per gli utenti domestici finali.

b) (Art. 2, comma 28 L. n. 244/2007). Ai fini della semplificazione della varietà e della diversità delle forme associative comunali e del processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, ad ogni amministrazione comunale è consentita l'adesione ad una unica forma associativa per gestire il medesimo servizio per ciascuna di quelle previste dagli articoli 31, 32 e 33 del citato testo unico di cui al *decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, fatte salve le disposizioni di legge in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti. A partire dal 1° gennaio 2010, se permane l'adesione multipla ogni atto adottato dall'associazione tra comuni è nullo ed è, altresì, nullo ogni atto attinente all'adesione o allo svolgimento di essa da parte dell'amministrazione comunale interessata. Il presente comma non si applica per l'adesione delle amministrazioni comunali ai consorzi istituiti o resi obbligatori da leggi nazionali e regionali.

## TITOLO II - CONCORRENZA ED AFFIDAMENTI

### NOTA INTRODUTTIVA

Gli argomenti trattati nel presente Titolo sono caratterizzati da un significativo riferimento alla normativa europea di carattere sia generale che di dettaglio. Tale normativa, come si avrà modo di chiarire, integra direttamente i “vuoti” del nostro ordinamento interno ed in particolare quelli venutisi a creare con l’abrogazione, degli artt. 23 bis<sup>4</sup> del DL 112/2008 e dell’art. 4<sup>5</sup> del DL 138/2011.

Il Titolo in esame raccoglie le norme di matrice europea e statale in tema di concorrenza e liberalizzazione dei SIEG e si articola in tre Sezioni: la prima (norme generali su liberalizzazioni e concorrenza), la seconda (criteri di affidamento dei servizi pubblici locali) e la terza (regime degli affidamenti). Si tratta di un Titolo nel quale è particolarmente rilevante il rinvio alle norme e principi europei.

La Corte Costituzionale (sent. n. 325 del 2010, 24/2011 e n. 199/2012) ha precisato che l’introduzione, attraverso gli artt. 23 bis DL 112/2008 e 4 DL 138/2011, di regole concorrenziali (come sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l’affidamento della gestione di servizi pubblici) più rigorose di quelle minime richieste dal diritto dell’Unione europea non è imposta dall’ordinamento europeo *«e, dunque, non è costituzionalmente obbligata, ai sensi del primo comma dell’art. 117 Cost. [...], ma neppure si pone in contrasto [...] con la [...] normativa europea, che, in quanto diretta a favorire l’assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri»*.

In particolare la sentenza 24/2011 ha puntualizzato che in caso di abrogazione della normativa statale (riferimento all’art. 23 bis DL 112/2008, ma analogo è il discorso per quanto concerne l’art. 4 DL 138/2001) conseguirebbe l’applicazione immediata nell’ordinamento italiano della

---

<sup>4</sup> Articolo abrogato dal D.P.R. 18 luglio 2011, n. 113 a seguito di referendum popolare.

<sup>5</sup> La Corte Costituzionale, con sentenza n. 199 del 2012, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 4 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148, sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni.

normativa europea relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica.

## Sezione I - Norme generali su liberalizzazioni e concorrenza

### NOTA INTRODUTTIVA

Per quanto concerne, in particolare, la Sezione I, le norme in tema di liberalizzazioni e concorrenza sono delineate, principalmente, dalla normativa europea ed in particolare dal Trattato sull'Unione europea (TUE) e dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

L'attenzione è rivolta ai Servizi di interesse economico generale (SIEG), in quanto le regole sulla concorrenza non trovano applicazione per i servizi che non abbiano rilevanza economica<sup>6</sup>.

In via generale il TFUE si occupa del tema della **concorrenza** al Titolo VII (art. 101 – 109;) e della disciplina del **mercato unico** rispettivamente negli artt. 14, 26 e 27 (mercato interno), 28 e 29 (libera circolazione delle merci); 45 – 66 – Titolo IV (Libera circolazione di persone, servizi e capitali)); 114 , 115 e 118 (riavvicinamento delle legislazioni). Queste sono le norme di carattere generale che occorre comunque tenere presenti quali che siano la natura e gli obiettivi della ricognizione normativa.

Sul piano legislativo europeo l'applicazione dei principi è sfociata in una pluralità di atti regolamentari più meno legati al settore dei SIEG e che, per la loro consistenza numerica, non è possibile esaustivamente richiamare in questa sede.

Sullo specifico tema dei SIEG l'art. 36 della Carta di Nizza si pone il problema del libero accesso agli stessi disponendo che: *“Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente ai trattati.”*

L'**art. 14 TFUE** definisce i SIEG quali “valori comuni” dell'Unione in riferimento al loro ruolo “di promozione della coesione sociale e territoriale”, e prevede che l'Unione e gli Stati membri, secondo i rispettivi poteri e le rispettive competenze, *“provvedono affinché tali*

---

<sup>6</sup> Le attività che non sono ritenute di natura economica per gli scopi delle norme in materia di concorrenza sono, ad esempio, quelle relative alla sicurezza della navigazione aerea o alla sorveglianza antinquinamento perché tali attività sono connesse all'esercizio di prerogative statali e all'adempimento delle responsabilità dello Stato nei confronti della popolazione. Analogamente, la gestione di sistemi obbligatori di sicurezza sociale che perseguono un obiettivo esclusivamente sociale non è considerata un'attività economica agli scopi delle norme in materia di concorrenza.

*servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti...”.*

**L’art. 106 TFUE** sinteticamente autorizza la previsione di “*obblighi di servizio pubblico*”, difatti esso prevede che anche alle imprese pubbliche siano applicate le regole sulla concorrenza, purché esse non ostino all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata<sup>7</sup>. La Corte di Giustizia ha precisato che l’attribuzione di diritti speciali o esclusivi non costituisce di per se una misura contraria al Trattato (presunzione di legittimità) (Corte di Giustizia, sentenza del 30 aprile 1974, in causa C-155/73, Sacchi). Il principio di presunzione di legittimità è abbandonato con l’Atto Unico Europeo (Cfr. C. G. 19.3.1991, causa 202/88, Repubblica Francese c. Commissione - nota come *Sentenza Terminali di comunicazione*). Nella giurisprudenza europea vi è, infine, una crescente valorizzazione degli obiettivi economici della Comunità e la tutela delle libertà economiche assume un ruolo prioritario. La portata della deroga di cui all’art. 106 (par. 2) è in base all’interpretazione per cui le deroghe non possono essere consentite in base alla sola presenza di un interesse generale ma debbono essere proporzionali al raggiungimento della missione generale. Quindi l’articolo 106, paragrafo 2, prevede un’eccezione alle norme contenute nel trattato, a condizione che siano rispettati una serie di criteri: a) vi deve essere un atto d’incarico mediante il quale lo Stato conferisce ad un’impresa la responsabilità dell’esecuzione di un determinato compito; b) il conferimento dell’incarico deve essere relativo ad un servizio d’interesse economico generale; c) l’eccezione deve essere necessaria per l’esecuzione dei compiti assegnati e proporzionale a tale scopo ( «requisito della necessità»); d) lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità.

L’art. 106 TFUE va poi letto in combinato con il successivo art. 107 TFUE ai sensi del quale Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

---

<sup>7</sup> L’art. 106, par. 2 TFUE dispone che: “2. *Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell’Unione.*”

Sempre in tema di norme specifiche il **protocollo n. 26 al Trattato di Lisbona** prevede che: *L'Unione adotta le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei trattati.* Detto protocollo inoltre: 1) valorizza il principio di sussidiarietà riconoscendo l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di individuare, disciplinare e organizzare SIEG il più vicino possibile alle esigenze degli utilizzatori; 2) la diversità tra i vari SIEG e le differenze delle esigenze e delle preferenze degli utenti, che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse e da peculiarità socio-culturali delle collettività di riferimento; 3) un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, parità di trattamento e promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente.



Per quanto concerne la normativa statale, si segnala l'art. 41 della Costituzione che statuisce il fondamentale principio della libertà dell'iniziativa economica che trova uno specifico richiamo nell'art. **34 del DL 201/2011** diretto a semplificare il regime amministrativo delle attività economiche limitando il rilascio di preventive autorizzazioni in casi predeterminati e giustificati da interessi generali di rango costituzionale. La norma in particolare prevede che: *“La disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità.”*. Sullo stesso piano si colloca **l'art. 3 DL 138/2011** che non solo afferma il principio della libera iniziativa economica, ma specifica quali siano le limitazioni opponibili a detto principio; in particolare si tratta (comma 2) di: a) vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali; b) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione; c) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale; d) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale; e) disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica. È altresì prevista (comma 3) la soppressione automatica delle norme incompatibili con i principi di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 3 cit con consequenziale applicazione *“degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi”*. Sulla questione delle liberalizzazioni interviene, in diretta attuazione dell'art. 41 Cost, **l'art. 1 DL 1/2012** abrogando le norme che contengono divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche fatte salve le eccezioni di cui sopra che trovino giustificazione in interessi generali di rango costituzionale. Secondo la Corte Costituzionale (sent. n. 8/2013, in tema di concorrenza, iniziativa economica privata e liberalizzazioni) vista nel suo insieme, la disciplina contenuta nell'art. 1 del decreto-legge n. 1 del 2012 si colloca nel solco di un'evoluzione normativa diretta ad attuare *«il principio generale della liberalizzazione delle attività economiche, richiedendo che eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale»* (così sent. 200/2011 richiamata nella sentenza 8/2013 ). Tale intervento normativo *«prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli*

*ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale» e con gli altri principi costituzionali (così sent. 200/2011 richiamata nella sentenza 8/2013). In questo quadro, l'art. 1, comma 4, estende all'intero sistema delle autonomie il compito di attuare i principi di liberalizzazione, come sopra delineati. “Del resto, affinché l'obiettivo perseguito dal legislatore possa ottenere gli effetti sperati, in termini di snellimento degli oneri gravanti sull'esercizio dell'iniziativa economica, occorre che l'azione di tutte le pubbliche amministrazioni – centrali, regionali e locali – sia improntata ai medesimi principi, per evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell'uno o dell'altro degli ulteriori enti che compongono l'articolato sistema delle autonomie. Quest'ultimo, infatti, risponde ad una logica che esige il concorso di tutti gli enti territoriali all'attuazione dei principi di simili riforme.”. La Corte (sent. n. 8/2013 e più recentemente sent. n. 46 del 20/03/2013 sulla quale ultima *infra* commento Sez. III)) ha, altresì, stabilito che introdurre un regime finanziario più favorevole per le Regioni che sviluppano adeguate politiche di crescita economica costituisce una misura premiale non incoerente rispetto alle politiche economiche che si intendono promuovere” e non sussiste pertanto violazione dell'art.119, né dell'art.117, terzo comma Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica.*

## **D. Disciplina europea**

### **1. Art. 36 carta di Nizza - Accesso ai servizi d'interesse economico generale**

«Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea».

### **2. Articolo 14 TFUE (ex art. 16 TCE)**

«Fatti salvi l'articolo 4 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi».

### **3. Articolo 106 TFUE (comma 2) - (ex articolo 86 del TCE)**

«2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione».

### **4. Articolo 107 TFUE (comma 1) - (ex articolo 87 del TCE)**

«1. Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

## **5. Articolo 108 TFUE**

a) «La Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno».

b) «Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea, in deroga agli articoli 258 e 259. A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 o ai regolamenti di cui all'articolo 109, quando circostanze eccezionali giustifichino tale decisione. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura prevista dal presente paragrafo, primo comma, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo. Tuttavia, se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione delibera».

c) «Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale. La Commissione può adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all'articolo 109, che possono essere dispensate dalla procedura di cui al paragrafo 3 del presente articolo».

**6. Protocollo 26 al Trattato (comma 1)**

«1. L'Unione adotta le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti del trattato».

## **E. Disciplina statale**

### **1. Art. 41 Costituzione**

«L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali».

### **2. Art. 8 l. 287/1990 (comma 2)**

«Le disposizioni di cui ai precedenti articoli<sup>8</sup> non si applicano alle imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, per tutto quanto strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti loro affidati».

### **3. Art. 34, co. 2 - 4 del D.L. 201/2011 convertito, con modificazioni, dalla L. 214/2011**

a) (art. 34, co. 2, D.L. 201/2011) «La disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità».

b) (art. 34, co. 4, D.L. 201/2011) «L'introduzione di un regime amministrativo volto a sottoporre a previa autorizzazione l'esercizio di un'attività economica deve essere giustificato sulla base dell'esistenza di un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario, nel rispetto del principio di proporzionalità».

---

<sup>8</sup> Norme in materia di concorrenza.

**4. Art. 3, commi 1 – 2 – 3 e commi da 6 ad 11 bis, DL 138/2011 convertito in L. 148/2011**

a) (Art. 3, comma 1, DL 138/2011 convertito in L. 148/2011) «Comuni, Province, Regioni e Stato, entro il 30 settembre 2012, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di:

- I.* vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;
- II.* contrasto con i principi fondamentali della Costituzione;
- III.* danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale;
- IV.* disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale;
- V.* disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica».

b) (Art. 3, comma 2, DL 138/2011 convertito in L. 148/2011) «Il comma 1 costituisce principio fondamentale per lo sviluppo economico e attua la piena tutela della concorrenza tra le imprese».

c) (Art. 3, comma 3, DL 138/2011 convertito in L. 148/2011) «Sono in ogni caso soppresse, alla scadenza del termine di cui al comma 1, le disposizioni normative statali incompatibili con quanto disposto nel medesimo comma, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi. Nelle more della decorrenza del predetto termine, l'adeguamento al principio di cui al comma 1 può avvenire anche attraverso gli strumenti vigenti di semplificazione normativa. Entro il 31 dicembre 2012 il Governo è autorizzato ad adottare uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con i quali vengono individuate le disposizioni abrogate per effetto di quanto disposto nel presente comma ed è definita la disciplina regolamentare della materia ai fini dell'adeguamento al principio di cui al comma 1».

d) (Art. 3, comma 6, DL 138/2011 convertito in L. 148/2011) «Fermo quanto previsto dal comma 5 per le professioni, l'accesso alle attività economiche e il loro esercizio si basano sul principio di libertà di impresa».

e) (Art. 3, comma 7, DL 138/2011 convertito in L. 148/2011) «Le disposizioni vigenti che regolano l'accesso e l'esercizio delle attività economiche devono garantire il principio di libertà di impresa e di garanzia della concorrenza. Le disposizioni relative all'introduzione di restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche devono essere oggetto di interpretazione restrittiva, fermo in ogni caso quanto previsto al comma 1 del presente articolo».

f) (Art. 3, comma 8, DL 138/2011 convertito in L. 148/2011) «Le restrizioni<sup>9</sup> in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche previste dall'ordinamento vigente sono abrogate quattro mesi dopo l'entrata in vigore del presente decreto, fermo in ogni caso quanto previsto al comma 1 del presente articolo».

g) (Art. 3, comma 10, DL 138/2011 convertito in L. 148/2011) «Le restrizioni diverse da quelle elencate nel comma 9 precedente possono essere revocate con regolamento da emanare ai sensi dell'[articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400](#), emanato su proposta del Ministro competente entro quattro mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 1 del presente articolo».

h) (Art. 3, comma 11, DL 138/2011 convertito in L. 148/2011) «Singole attività economiche possono essere escluse, in tutto o in parte, dall'abrogazione delle restrizioni disposta ai sensi del comma 8; in tal caso, la suddetta esclusione, riferita alle limitazioni previste dal comma 9, può essere concessa, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, qualora:

---

<sup>9</sup> Le restrizioni sono riportate al comma 9 dello stesso articolo



- I. la limitazione sia funzionale a ragioni di interesse pubblico, tra cui in particolare quelle connesse alla tutela della salute umana;
  - II. la restrizione rappresenti un mezzo idoneo, indispensabile e, dal punto di vista del grado di interferenza nella libertà economica, ragionevolmente proporzionato all'interesse pubblico cui è destinata;
  - III. la restrizione non introduca una discriminazione diretta o indiretta basata sulla nazionalità o, nel caso di società, sulla sede legale dell'impresa.
- i) (Art. 3, comma 11-bis, DL 138/2011 convertito in L. 148/2011) «In conformità alla [direttiva 2006/123/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sono invece esclusi dall'abrogazione delle restrizioni disposta ai sensi del comma 8 i servizi di taxi e noleggio con conducente non di linea, svolti esclusivamente con veicoli categoria M1, di cui all'[articolo 6 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59](#)».

**5. Art. 1 DL 1/2012 convertito in L 27/2012 – (Liberalizzazione delle attività economiche e riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese)**

- a) (Art. 1, co. 1, DL 1/2012 convertito in L 27/2012) «Fermo restando quanto previsto dall'[articolo 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 14 settembre 2011, n. 148](#), in attuazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'[articolo 41 della Costituzione](#) e del principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea, sono abrogate, dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 3 del presente articolo e secondo le previsioni del presente articolo:
- I. le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità;
  - II. le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle

finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti».

b) (Art. 1, co. 2, DL 1/2012 convertito in L 27/2012) «Le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche sono in ogni caso interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale, alla stregua dei principi costituzionali per i quali l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, ed ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica».

c) (Art. 1, co. 3, DL 1/2012 convertito in L 27/2012) «Nel rispetto delle previsioni di cui ai commi 1 e 2 e secondo i criteri ed i principi direttivi di cui all'[articolo 34 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 22 dicembre 2011, n. 214](#), il Governo, previa approvazione da parte delle Camere di una sua relazione che specifichi, periodi ed ambiti di intervento degli atti regolamentari, è autorizzato ad adottare entro il 31 dicembre 2012 uno o più regolamenti, ai sensi dell'[articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400](#), per individuare le attività per le quali permane l'atto preventivo di assenso dell'amministrazione, e disciplinare i requisiti per l'esercizio delle attività economiche, nonché i termini e le modalità per l'esercizio dei poteri di controllo dell'amministrazione, individuando le disposizioni di legge e regolamentari dello Stato che, ai sensi del comma 1, vengono abrogate a decorrere dalla data di entrata in vigore dei regolamenti stessi. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato rende parere

obbligatorio, nel termine di trenta giorni decorrenti dalla ricezione degli schemi di regolamento, anche in merito al rispetto del principio di proporzionalità. In mancanza del parere nel termine, lo stesso si intende rilasciato positivamente».

d) (Art. 1, co. 4, DL 1/2012 convertito in L 27/2012) «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni si adeguano ai principi e alle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell'[articolo 120 della Costituzione](#). A decorrere dall'anno 2013, il predetto adeguamento costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi enti ai sensi dell'[articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 15 luglio 2011, n. 111](#). A tal fine la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito dei compiti di cui all'[articolo 4](#), comunica, entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'economia e delle finanze gli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure previste dal presente articolo. In caso di mancata comunicazione entro il termine di cui al periodo precedente, si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano procedono all'adeguamento secondo le previsioni dei rispettivi statuti».

e) (Art. 1, co. 4-bis, DL 1/2012 convertito in L 27/2012) «All'[articolo 3, comma 1, alinea, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 14 settembre 2011, n. 148](#), le parole: «entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» sono sostituite dalle seguenti: «entro il 30 settembre 2012».

f) (Art. 1, co. 4-ter, DL 1/2012 convertito in L 27/2012) «All'[articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 22 dicembre 2011, n. 214](#), le parole: «entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» sono sostituite dalle seguenti: «entro il 30 settembre 2012».

g) (Art. 1, co. 5, DL 1/2012 convertito in L 27/2012) «Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente articolo i servizi di trasporto pubblico di persone e cose non di linea, i servizi finanziari come definiti dall'[articolo 4 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59](#) e i servizi di comunicazione come definiti dall'[articolo 5 del decreto legislativo 26 marzo 2010,](#)

[n. 59](#), di attuazione della [direttiva 2006/123/CE](#) relativa ai servizi nel mercato interno, e le attività specificamente sottoposte a regolazione e vigilanza di apposita autorità indipendente».

**6. Art. 12 DL 5/2012 convertito in L. 35/2012 (Semplificazione procedimentale per l'esercizio di attività economiche e segnalazione certificata di inizio attività in caso di esercizio congiunto dell'attività di estetista, anche non prevalente, con altre attività commerciali.)**

a) (Art. 12, co. 1 DL 5/2012 convertito in L. 35/2012) «Fermo restando quanto previsto dalle norme di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese e tenendo conto anche dei risultati del monitoraggio di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, le Regioni, le Camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato, i comuni e le loro associazioni, le agenzie per le imprese ove costituite, le altre amministrazioni competenti e le organizzazioni e le associazioni di categoria interessate, comprese le organizzazioni dei produttori di cui al decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, possono stipulare convenzioni, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e per lo sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata Stato-regioni ed autonomie locali, per attivare percorsi sperimentali di semplificazione amministrativa per gli impianti produttivi e le iniziative ed attività delle imprese sul territorio, in ambiti delimitati e a partecipazione volontaria, anche mediante deroghe alle procedure ed ai termini per l'esercizio delle competenze facenti esclusivamente capo ai soggetti partecipanti, dandone preventiva ed adeguata informazione pubblica».

b) (Art. 12, co. 2 DL 5/2012 convertito in L. 35/2012) «Nel rispetto del principio costituzionale di libertà dell'iniziativa economica privata in condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, che ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica, il Governo adotta uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di semplificare i procedimenti

amministrativi concernenti l'attività di impresa, compresa quella agricola, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- I. semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative, anche mediante la previsione della conferenza di servizi telematica ed aperta a tutti gli interessati, e anche con modalità asincrona;
- II. previsione di forme di coordinamento, anche telematico, attivazione ed implementazione delle banche dati consultabili tramite i siti degli sportelli unici comunali, mediante convenzioni fra Anci, Unioncamere, Regioni, agenzie per le imprese e Portale nazionale impresa in un giorno, in modo che sia possibile conoscere contestualmente gli oneri, le prescrizioni ed i vantaggi per ogni intervento, iniziativa ed attività sul territorio;
- III. individuazione delle norme da abrogare a decorrere dall'entrata in vigore dei regolamenti e di quelle tacitamente abrogate ai sensi della vigente normativa in materia di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese;
- IV. definizione delle modalità operative per l'integrazione dei dati telematici tra le diverse amministrazioni».

c) (Art. 12, co. 3 DL 5/2012 convertito in L. 35/2012) «I decreti di cui al comma 2 sono adottati entro il 31 dicembre 2012, tenendo conto dei risultati della sperimentazione di cui al comma 1 e di quanto previsto dai regolamenti di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e previo parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che si intende reso in senso favorevole decorsi trenta giorni dalla richiesta».

d) (Art. 12, co. 4 DL 5/2012 convertito in L. 35/2012) «Con i regolamenti di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, sono altresì individuate le attività sottoposte ad autorizzazione, a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) con

asseverazioni o a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) senza asseverazioni ovvero a mera comunicazione e quelle del tutto libere».

e) (Art. 12, co. 4-bis DL 5/2012 convertito in L. 35/2012)-bis. «A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le disposizioni di cui al comma 2 dell'articolo 10 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, e successive modificazioni, si applicano anche in caso di esercizio congiunto dell'attività di estetista con altra attività commerciale, a prescindere dal criterio della prevalenza».

f) (Art. 12, co. 5 DL 5/2012 convertito in L. 35/2012) «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, promuovono anche sulla base delle migliori pratiche e delle iniziative sperimentali statali, regionali e locali, accordi, o intese ai sensi dell'articolo 20-ter della legge 15 marzo 1997, n. 59».

g) (Art. 12, co. 6 DL 5/2012 convertito in L. 35/2012) «Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente articolo i servizi finanziari, come definiti dall'articolo 4 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, nonché i procedimenti tributari e in materia di giochi pubblici e di tabacchi lavorati, per i quali restano ferme le particolari norme che li disciplinano».

## Sezione II - Criteri di affidamento dei servizi pubblici a rilevanza economica

### NOTA INTRODUTTIVA

Quello delle procedure di affidamento dei servizi rappresenta l'ambito normativo nel quale la funzione surrogatoria dei principi europei acquista particolare rilevanza.

Nella presente nota la questione è affrontata nei suoi caratteri generali premettendo l'esistenza di discipline settoriali assai ben dettagliate<sup>10</sup>.

Si deve ricordare che già nella procedura d'infrazione della Commissione 1999/2184 ex art. 226 del Trattato (lettera n. SG (2000)D/108243 del 08.11.00) e nella successiva lettera di costituzione in mora (1999/2184 C(2002) 2329) *la Commissione*, nel censurare il vigente quadro normativo di riferimento italiano circa le *modalità di affidamento dei servizi pubblici locali*, chiariva che anche a prescindere dalla diretta riconducibilità di una determinata fattispecie contrattuale in una delle categorie degli appalti disciplinati dalle direttive europee, gli affidamenti avvenissero nel rispetto dei principi espressione del principio di libera concorrenza del Trattato ed in particolare dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione in base alla nazionalità, della trasparenza e della proporzionalità.

L'ordinamento interno, sulla specifica questione sconta l'abrogazione dell'art. 113 DLGS n. 267/2000, dell'art. 23 bis DL 112/2008 ed, infine, dell'art. 4 DL 138/2011. Tuttavia anche nel nostro ordinamento è rinvenibile un generale principio di concorsualità ai sensi dell'art. 2 **del DLGS 163/2006** secondo il quale: *“l'affidamento l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture (...) deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice”*.

Sulle modalità dell'affidamento dal contesto normativo principalmente europeo (ma anche nazionale) di riferimento possono individuarsi i seguenti modelli:

- 1) appalti e concessioni;

<sup>10</sup> Da citare, per quanto di interesse in questa sede, il regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, 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. 1107/70.

- 2) Partenariato Pubblico Privato nell'ambito del quale si colloca l'affidamento a società partecipate attraverso la selezione del socio operativo privato (cd gara a doppio oggetto);
- 3) affidamenti diretti *cd In house*.

Per quanto concerne gli “appalti” e/o “concessioni” si tratta di ordinarie tipologie contrattuali di affidamento del servizio che rinvengono una specifica regolamentazione nelle **direttive 17/2004/CE e 18/2004/CE**. In una prospettiva *de iure condendo* devono richiamarsi rispettivamente:

- 1) la (proposta di) Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (proposta della Commissione del 20.12.2011 COM (2011) 897 definitivo 2011/0437 (COD);
- 2) la proposta di direttiva del 20/12/2011 COM(2011) 895 definitivo 2011/0439 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali;
- 3) la proposta di direttiva del 20/12/2011 COM(2011) 896 definitivo 2011/0438 sulle procedure di appalto nei settori ordinari.

È stata recentemente approfondita la distinzione fra appalti e concessioni; in particolare la proposta di direttiva [COM\(2011\)897](#) fonda detta distinzione sull'elemento essenziale di rischio operativo, che comprende il possibile mancato recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dal concessionario per realizzare i lavori o i servizi aggiudicati<sup>11</sup>. Anche sul piano interno, il vigente art. **30 del DLGS n. 163/2006** (anch'esso applicabile solo come

---

<sup>11</sup> In particolare il considerando (7) della proposta menzionata rileva che: *La caratteristica principale di una concessione, ossia il diritto di gestire i lavori o i servizi, comporta sempre il trasferimento al concessionario di un rischio economico che comprende il possibile mancato recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti per realizzare i lavori o i servizi aggiudicati. L'applicazione di norme specifiche di disciplina dell'aggiudicazione di concessioni non sarebbe giustificata, se l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore evitasse all'aggiudicatario qualsiasi perdita potenziale garantendogli un introito minimo pari o superiore ai costi che l'aggiudicatario deve sostenere in relazione all'esecuzione del contratto. Allo stesso tempo, occorre precisare che alcuni accordi interamente pagati dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore si configurerebbero come concessioni qualora il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore per eseguire il lavoro o fornire il servizio dipenda dall'effettiva domanda o disponibilità del servizio o del bene.* Il Considerando (8) precisa, altresì, che: *“Qualora la regolamentazione settoriale specifica preveda una garanzia a favore del concessionario per il recupero degli investimenti e dei costi sostenuti per la realizzazione del contratto, il contratto stesso non si configurerebbe come una concessione ai sensi della presente direttiva.”*



principio generale visto che si applica all'acquisto di servizi direttamente strumentali alla p.a.) prevede che: *“Nella concessione di servizi la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente il servizio.*

Per quanto concerne l'affidamento diretto (c.d. *in house*) si tratta di istituto di matrice comunitaria; la Corte di Giustizia ha identificato le condizioni fondamentali per ricorrervi nel **“controllo analogo”** sulla società da parte degli Enti soci e **destinazione prevalente dell'attività”** a favore dell'ente affidante.

Per quanto concerne la “Gara a doppio oggetto”, essa si colloca nell'ambito del Partenariato pubblico-privato istituzionalizzato, nozione con la quale la Commissione identifica la cooperazione tra partner pubblici e privati che costituiscono un'entità a capitale misto per l'esecuzione di appalti pubblici o di concessioni. L'apporto privato alle attività del PPPI consiste, a parte il conferimento di capitali o altri beni, nella partecipazione attiva all'esecuzione dei compiti assegnati all'entità a capitale misto e/o nella gestione di tale entità. Al contrario, il semplice conferimento di fondi da parte di un investitore privato ad un'impresa pubblica non costituisce un PPPI. Secondo la Comunicazione del 2007, per costituire un PPPI in modo conforme ai principi del diritto comunitario evitando nel contempo i problemi connessi ad una duplice procedura, si può utilizzare il metodo seguente: il partner privato è selezionato nell'ambito di una procedura trasparente e concorrenziale, che ha per oggetto sia l'appalto pubblico o la concessione da aggiudicare all'entità a capitale misto, sia il contributo operativo del partner privato all'esecuzione di tali prestazioni e/o il suo contributo amministrativo alla gestione dell'entità a capitale misto. La selezione del partner privato è accompagnata dalla costituzione del PPPI e dall'aggiudicazione dell'appalto pubblico o della concessione all'entità a capitale misto. Se il PPPI in questione è costituito mediante la partecipazione di un partner privato a un'impresa pubblica esistente, l'oggetto della procedura di selezione del partner privato può consistere nell'affidamento dell'esecuzione di appalti pubblici o di concessioni che fino ad allora sono stati eseguiti internamente dall'impresa pubblica.

Nel nostro ordinamento, in argomento, da citare **l'art. 1, comma 2 del DLGS 163/2006** che introduce l'obbligo della gara per la selezione del socio privato di una società mista; sebbene riferito a società che operano per l'acquisto di beni e servizi, il principio della selezione pubblica può essere inquadrato come principio di carattere generale.

Nell'ambito delle procedure di affidamento, strumentale alla tutela della concorrenza e del mercato, è anche l'**art. 3 comma 27 L 244/2007** che introduce a carico delle amministrazioni pubbliche il divieto di costituzione (o di detenere partecipazioni anche minoritarie) di società partecipate per la produzione di beni e servizi non direttamente strumentali alle finalità: La norma, tuttavia, facoltizza la costituzione (e la partecipazione ) in tali società ove strumentali alla produzione di «*servizi di interesse generale*» ovvero di «*servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale*» a supporto delle amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Il recente **art. 34 (comma 26) DL 179/2012 convertito in L. 221/2012** si preoccupa specificatamente degli affidamenti del servizio di «*illuminazione votiva*» prevedendo l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, e in particolare l'articolo 30 e, qualora ne ricorrano le condizioni, l'articolo 125.

## **A. Disciplina europea. Principi generali**

Sotto un primo profilo, come già osservato, il cuore della disciplina degli appalti, va rinvenuto negli artt. 43 e 49 del Trattato, così come recepiti dall'art. 2 del Codice dei Contratti Pubblici, cui la giurisprudenza ricollega la magna pars dei principi applicati in materia di appalti.

Ciò vale sia per i principi di non discriminazione e di parità di trattamento, che vengono interpretati come corollario degli artt. 43 e 49 del Trattato sia per l'obbligo di trasparenza, del quale viene sancito il rilievo strumentale rispetto all'obiettivo di apertura del mercato, consentendo al maggiore numero di imprese operanti nei vari settori di mercato di valutare le proprie *chances* partecipative in relazione ad un determinato affidamento<sup>110</sup>.

Lo stesso dicasi per i principi di proporzionalità e di libera concorrenza che trovano anch'essi applicazione nell'ambito di validità del diritto primario tramite il disposto degli artt. 5 e 14 del Trattato.

### **1) Principio della parità di trattamento**

Il principio della parità di trattamento impone l'obbligo di non trattare in modo diversificato situazioni analoghe, salvo che esse siano obiettivamente giustificate. Nell'accezione comunitaria, esso viene fatto discendere dal principio generale di uguaglianza, al pari della non discriminazione fondata sulla nazionalità, assolvendo rispetto a quest'ultima la più ampia funzione di assicurare uniformi condizioni di accesso al mercato a tutti i partecipanti alle procedure di gara, prescindendo dal rilievo della nazionalità. La portata del principio viene specificata nella imposizione di sistemi di aggiudicazione improntati, sia dal punto di vista sostanziale che dal punto di vista formale, al valore dell'obiettività da garantirsi in tutti i livelli della contrattazione ed a prescindere dalla tipologia di procedura adottata.

La prima sfera di operatività implica la fissazione ed il mantenimento di requisiti di aggiudicazione uguali per tutti gli operatori economici, sia per quanto concerne le condizioni di presentazione delle offerte che sotto il versante dei requisiti di valutazione da parte dell'amministrazione. Sotto il secondo profilo, il rilievo formale della parità di trattamento va collegato all'osservanza dei principi di pubblicità e di trasparenza, che assumono, ad avviso delle fonti comunitarie, valenza strumentale rispetto ad esso, mettendo i partecipanti in condizioni di poter valutare in anticipo le proprie *chances* partecipative in relazione ad un determinato affidamento.

Dal punto di vista normativo, la giurisprudenza ritiene che gli art. 43 e 49 del Trattato costituiscano enunciazione del principio della parità di trattamento a livello di diritto primario, indicando nel rispetto di tale principio l'essenza della libertà di prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento. Nell'ambito della normazione secondaria, l'ottavo considerando della Direttiva 2004/18/CE fa espresso riferimento al canone della parità di trattamento cui si aggiungono i richiami specifici contenuti in diverse disposizioni dell'articolato ed in sede di recepimento, il riferimento in termini generali contenuto nell'art. 2 del Codice dei Contratti Pubblici.

In sede interpretativa, la giurisprudenza comunitaria afferma pacificamente che nella garanzia della parità di trattamento degli offerenti è riposta l'essenza delle direttive aventi ad oggetto gli appalti pubblici e che il rispetto di essa vada osservato in relazione ad ogni affidamento contrattuale dei soggetti tenuti al rispetto della disciplina comunitaria ed in ogni fase di svolgimento delle relative procedure di aggiudicazione, incombendo sull'amministrazione un obbligo di controllo in tale senso.

Dal punto di vista applicativo, la portata della parità di trattamento si trasfonde nell'obbligo delle amministrazioni di ottemperare al principio di messa in concorrenza per gli affidamenti contrattuali rientranti nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, ribadito in modo particolare per l'attribuzione di contratti a società a totale o prevalente capitale pubblico aventi ad oggetto l'espletamento di servizi di interesse economico generale. Nei singoli momenti di svolgimento delle procedure di gara, alcune, tra le applicazioni più significative del canone, si rinvencono nella fase di preselezione soggettiva dei concorrenti, di fissazione dei criteri di aggiudicazione ed in relazione alle modalità applicative delle procedure di scelta del contraente, con particolare attenzione alle procedure negoziate.

## **2) Principio della non discriminazione in base alla nazionalità**

In generale, il divieto di non discriminazione in base alla nazionalità viene espressamente enunciato dall'art. 12, par. 1, del Trattato in relazione alle disparità di trattamento che gli stati membri o le pubbliche amministrazioni possano porre in essere a motivo della cittadinanza di persone fisiche o giuridiche<sup>141</sup>. Ad esso va aggiunto l'art. 14 che sanziona le politiche discriminatorie poste in essere dagli stati membri a motivo della diversa provenienza di prodotti. A livello di normazione secondaria, fanno riferimento in via generale al principio di

non discriminazione in base alla nazionalità il 2° considerando della direttiva 2004/18/CE e l'art. 2 del codice dei contratti, unitamente a molteplici disposizioni applicative.

Dal punto di vista definitorio, il principio di non discriminazione in base alla nazionalità vieta alle amministrazioni aggiudicatrici di prevedere condizioni di gara che comportino aperte discriminazioni nei confronti di potenziali offerenti aventi la propria sede in altri stati membri dell'Unione Europea, in modo non rispondente ad alcun obiettivo tale da giustificare restrizioni del principio della concorrenza. In particolare, esso si pone in chiave strumentale rispetto all'attuazione della libertà di circolazione dei servizi, merci e capitali di cui all'artt. 43 e 49 del Trattato avendo, quale obiettivo, l'apertura del mercato interno facilitando lo svolgimento delle attività economiche su un piano transnazionale. In vista di tale scopo, il principio di non discriminazione in base alla nazionalità vieta qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a motivo della cittadinanza ma anche l'adozione di misure nazionali volte a trattare le situazioni transnazionali in modo meno favorevole rispetto alle situazioni interne.

### **3) Principio della trasparenza**

Ferma restando nell'ordinamento nazionale la vigenza generale del principio di trasparenza come espressione delle regole contenute nella legge n. 241 del 1990, applicate alle procedure ad evidenza pubblica, nell'ordinamento comunitario tale principio è elaborato, ab origine, dalla giurisprudenza comunitaria e fatto discendere direttamente dalle norme del Trattato fino all'espresso riferimento contenuto nelle Direttive di ultima generazione.

Di recente, la portata del concetto è stata definita nei propri concreti contorni dalla Commissione UE, la quale ne ha espressamente enunciato la programmaticità, la diretta derivazione dai principi di non discriminazione e parità di trattamento e la strumentalità della nozione di pubblicità adeguata rispetto agli obiettivi di apertura della concorrenza e del controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione, facendo propria l'elaborazione giurisprudenziale sul punto.

Il secondo ambito esplicativo della trasparenza è costituito dal sistema della pubblicità, estrinsecatesi, nello specifico, nelle disposizioni relative a bandi, avvisi, e termini di presentazione delle domande e ricezione delle offerte, che possono essere vista come il risultato della trasposizione sul piano normativo della nozione di pubblicità adeguata, coniata dalla giurisprudenza comunitaria.

In terzo luogo, rilevano in chiave attuativa le disposizioni normative che attengono alle modalità di comunicazione e di interazione tra amministrazioni aggiudicatrici ed imprese, particolarmente rafforzate dalle direttive di ultima generazione e dal codice dei contratti pubblici, che introducono molteplici elementi di novità sotto il profilo delle comunicazioni tra imprese e amministrazioni aggiudicatrici, inerenti l'istituto dell'accesso agli atti delle procedure concorsuali, ed il sistema informativo a disposizione delle amministrazioni.

Per quanto concerne la natura giuridica ed il fondamento normativo del principio di trasparenza, è con la sentenza *Teleaustria* che il giudice comunitario ne afferma espressamente la configurazione come principio di carattere generale che trova la propria base giuridica negli articoli 43 e 49 del Trattato.

Corte di Giustizia, sentenza 7 dicembre 2000 (in causa C-324/98), - Teleaustria Verlags Gmbh c. Post & Telekom Austria:

*«2) Nonostante il fatto che siffatti contratti, allo stadio attuale del diritto comunitario, siano esclusi dalla sfera di applicazione della direttiva 93/38, gli enti aggiudicatori che li stipulano sono nondimeno tenuti a rispettare i principi fondamentali del Trattato, in generale, e il principio di non discriminazione in base alla nazionalità, in particolare, dato che tale principio implica, segnatamente, un obbligo di trasparenza al fine di consentire all'amministrazione aggiudicatrice di accertare che il detto principio sia rispettato.*

*3) Tale obbligo di trasparenza cui è tenuta l'amministrazione aggiudicatrice consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura degli appalti di servizi alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione».*

#### **4) Principio della proporzionalità**

In generale, la Corte di Giustizia afferma che una misura è conforme al principio di proporzionalità, sub specie di idoneità, quando il mezzo adoperato si riveli adeguato per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato. In prospettiva del tutto generale, la disciplina comunitaria dei contratti pubblici consente di affermare che l'applicazione del principio di proporzionalità connota tutto l'arco di svolgimento delle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

In linea di principio, da esso discende la regola in base alla quale le decisioni adottate dagli stati membri e dalle amministrazioni aggiudicatrici in materia di aggiudicazione ed

affidamento dei contratti pubblici debbano essere tali da arrecare la minore turbativa all'esercizio delle attività economiche ed il minore sacrificio possibile all'esercizio della libertà d'impresa da parte degli operatori economici. La proporzionalità è, quindi, delineata come criterio "in negativo" in base al quale valutare gli atti di regolamentazione e svolgimento delle procedure di gara, adottate all'interno degli stati membri rispetto agli equilibri propri del libero mercato.

Ogni provvedimento adottato dovrà essere al tempo stesso necessario ed adeguato rispetto agli scopi perseguiti. Ne consegue che l'affidamento diretto, senza il ricorso ad alcuna forma di messa in concorrenza, di un appalto di servizi o di una concessione di servizi può essere consentito dall'ordinamento europeo esclusivamente laddove tale affidamento rientri in una delle ipotesi derogatorie previste dal Trattato.

## **B. Normativa europea che concerne la materia degli appalti**

### **1.1 Appalti e concessioni**

- a) **Direttiva 17/2004/CE** che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali;
- b) **Direttiva 18/2004/CE** relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi

In una prospettiva *de iure condendo* devono richiamarsi rispettivamente:

- c) la (proposta di) Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (**proposta della Commissione del 20.12.2011 COM(2011) 897** definitivo 2011/0437 (COD));
- d) **Proposta di direttiva del 20/12/2011 COM(2011) 895 definitivo 2011/0439** sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali;
- e) **Proposta di direttiva del 20/12/2011 COM(2011) 896 definitivo 2011/0438** sulle procedure di appalto nei settori ordinari.

### **1.2 Affidamento Diretto – società in house**

Per gli affidamenti *in house* non c'è, attualmente, un quadro normativo di riferimento in ambito UE; cionondimeno esiste una copiosa giurisprudenza comunitaria (e nazionale) che, nel corso degli anni, ha elaborato e consolidato importanti principi in materia; principi oggi in corso di codificazione all'interno delle sopra citate proposte di direttive sugli appalti pubblici e sui contratti di concessione<sup>12</sup>.

- a) **Partecipazione pubblica totalitaria.** Va esclusa la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società in house (**C-26/03 Stadt Halle**). La Corte di giustizia è passata da un orientamento iniziale più rigoroso sul punto ad un orientamento più concreto e sostanzialistico: la presenza dei soci privati viene infatti considerata ostativa

---

<sup>12</sup>L' art. 11 della proposta di direttiva sugli appalti pubblici, l'art. 15 della proposta di direttiva sulle concessioni e l'art. 21 sulla proposta di direttiva in materia di utilities così dispongono: "si ritiene che un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore [...] eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi [...] quando esercita un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata".



dell'affidamento diretto solo se tale partecipazione sussista al momento della stipula della convenzione (**C-371/05 e C-573/07 SEA**) La giurisprudenza nazionale, più restrittiva, impone invece che la partecipazione pubblica permanga per tutta la durata della vita della società e sia garantita nel tempo da apposita clausola statutaria che contempri il divieto di cedibilità ai privati delle azioni (**Consiglio di Stato, V, 3/2/2009, n. 591**);

b) **Controllo analogo.** L'ente affidante deve esercitare sulla società *in house* un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi (**C-107/98 Teckal, C-458/03 Parking Brixen, C-371/05, C-324/07 Coditel, C-573/07**). Per giustificare la deroga alle regole europee di evidenza pubblica occorrono maggiori strumenti di controllo da parte dell'ente rispetto a quelli previsti dal diritto civile. In particolare il consiglio di amministrazione della società *in house* non deve avere rilevanti poteri gestionali e l'ente pubblico deve poter esercitare maggiori poteri rispetto a quelli che il diritto societario riconosce alla maggioranza sociale. Le decisioni più importanti, inoltre, devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante (**Consiglio di Stato 8 gennaio 2007, n. 5**).

- **Controllo congiunto.** Nel caso in cui l'entità *in house* sia posseduta da diverse amministrazioni aggiudicatrici non è essenziale che il controllo sia esercitato individualmente (**C-324/07, C-573/07 SEA, C-231/03, Cons. di Stato, V, 9/3/2009, n.1365 e 26/8/2009, n. 5082**).
- **Controllo analogo e holding.** È configurabile un "controllo analogo" anche nel caso in cui il pacchetto azionario non sia detenuto *direttamente* dall'ente pubblico, ma *indirettamente* mediante una società per azioni capogruppo (c.d. *holding*) posseduta al 100% dall'ente medesimo.

c) **Destinazione prevalente dell'attività** a favore dell'ente affidante. (**C-107/98 Teckal, C-340/04 Carbotermo, Cons. di Stato, V, 26/8/2009, n. 5082**);

d) **Assenza di vocazione commerciale** Nel caso, ad es., di ampliamento dell'oggetto sociale, di apertura obbligatoria della società, a breve termine, ad altri capitali, di espansione territoriale dell'attività della società a tutta l'Italia e all'estero, si può presumere che il requisito dell'assenza di vocazione commerciale venga meno, con conseguente indebolimento del controllo da parte dell'ente pubblico (**C-26/03 Stadt Halle**);

e) **Requisito rilevante della territorialità** Il controllo esercitato dagli enti azionisti sulla società in house può essere considerato analogo a quello esercitato sui propri servizi ove l'attività di tale società sia limitata al territorio degli enti che la controllano ed è esercitata fondamentalmente a beneficio di questi ultimi(C-573/07 e C- 371/05).

### **1.3 Affidamenti a società mista pubblico privata - gara a “doppio” oggetto (comunicazione PPP 2007)**

- a) il Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni COM(2004) 327;
- b) la Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI) [C(2007)6661];
- c) la Comunicazione interpretativa della Commissione “Mobilitare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privati” [COM(2009) 615].

## **C. Disciplina statale**

### **1. Art. 2 DLGS 163/2006 (comma 1)**

«L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice».

### **2. Art. 27 DLGS 163/2006 (comma 1)**

«L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi forniture, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità. L'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto. L'affidamento dei contratti di finanziamento, comunque stipulati, dai concessionari di lavori pubblici che sono amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori avviene nel rispetto dei principi di cui al presente comma e deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti».

### **3. Art. 30 DLGS 163/2006**

«1. Salvo quanto disposto nel presente articolo, le disposizioni del codice non si applicano alle concessioni di servizi.

2. Nella concessione di servizi la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente il servizio. Il soggetto concedente stabilisce in sede di gara anche un prezzo, qualora al concessionario venga imposto di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa, ovvero qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico – finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare.

3. La scelta del concessionario deve avvenire nel rispetto dei principi desumibili dal Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto della concessione, e con predeterminazione dei criteri selettivi.

4. Sono fatte salve discipline specifiche che prevedono forme più ampie di tutela della concorrenza.

5. Restano ferme, purché conformi ai principi dell'ordinamento comunitario le discipline specifiche che prevedono, in luogo delle concessione di servizi a terzi, l'affidamento di servizi a soggetti che sono a loro volta amministrazioni aggiudicatrici.

6. Se un'amministrazione aggiudicatrice concede ad un soggetto che non è un'amministrazione aggiudicatrice diritti speciali o esclusivi di esercitare un'attività di servizio pubblico, l'atto di concessione prevede che, per gli appalti di forniture conclusi con terzi nell'ambito di tale attività, detto soggetto rispetti il principio di non discriminazione in base alla nazionalità.

7. Si applicano le disposizioni della parte IV. Si applica, inoltre, in quanto compatibile l'articolo 143, comma 7».

#### **4. Art. 1 comma 2 D.Lgs. n. 163/2006 (gara per socio privato)**

«Nei casi in cui le norme vigenti consentono la costituzione di società miste per la realizzazione e/o gestione di un'opera pubblica o di un servizio, la scelta del socio privato avviene con procedure di evidenza pubblica».

#### **5. Art 3 comma 27 L 244/2007 (legittimazione costituzione di società per lo svolgimento di SIEG)**

«Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza».

**6. Art. 34 (comma 26) DL 179/2012 convertito in L. 221/2012.**

«Al fine di aumentare la concorrenza nell'ambito delle procedure di affidamento in concessione del servizio di illuminazione votiva, all'articolo unico del decreto del Ministro dell'interno 31 dicembre 1983, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 16 del 17 gennaio 1984, al numero 18) sono soppresse le seguenti parole: «e illuminazioni votive». Conseguentemente i comuni, per l'affidamento del servizio di illuminazione votiva, applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, e in particolare l'articolo 30 e, qualora ne ricorrano le condizioni, l'articolo 125».

## Sezione III - Regime degli affidamenti

### NOTA INTRODUTTIVA

Il “regime degli affidamenti” include tutte quelle disposizioni che, seppur non specificatamente afferenti le procedure di aggiudicazione, sono applicabili agli enti in conseguenza della procedura di affidamento prescelta. In particolare confluiscono nella sezione le norme sugli aiuti di stato e sul regime di compensazione degli obblighi di servizio pubblico; le ulteriori (rispetto alle procedure selettive) regole in tema di società partecipate (ad esempio quelle in tema di personale); le regole di cui all’art. **34 DL 179/2012** che impone agli enti di predisporre la relazione “*che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale*”.

Per quanto concerne il regime degli aiuti di Stato il riferimento fondamentale nella materia è la sentenza Altmark (causa C-280/00, 24.07.2003)<sup>13</sup> la quale ha previsto che: “*le misure d’ausilio che si «limitano a compensare gli extracosti connessi all’adempimento di obblighi di servizio pubblico», non devono essere qualificate come «aiuti di Stato» ai sensi dell’articolo 87, par. 1, e quindi non sono soggette all’obbligo di notifica preventiva di cui all’art. 88, par. 3*”.

La sentenza individua quattro condizioni che debbono in concreto sussistere affinché la compensazione degli obblighi di servizio pubblico non sia qualificabile come aiuto di stato; dette condizioni sono:

- 1) **Incarico:** l’impresa deve essere incaricata dell’assolvimento degli obblighi di servizio pubblico;
- 2) **Trasparenza:** I parametri in base al quale viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;
- 3) **Proporzionalità:** la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire i costi originati dall’adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenuto conto degli

---

<sup>13</sup> Sul tema rilevante è anche Corte di Giustizia, sentenza 22 novembre 2001, in causa C-53/00 Ferring SA c. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ai sensi della quale: *I finanziamenti diretti erogati dallo Stato non costituiscono aiuti di Stato quando non eccedono la compensazione dei costi aggiuntivi sostenuti per l’assolvimento degli obblighi di servizio pubblico.*

introiti relativi agli stessi, nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento;

- 4) **Efficienza:** La scelta dell'impresa deve essere effettuata nell'ambito di una procedura di selezione pubblica oppure il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto degli introiti ad essi attinenti nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento.

I principi della sentenza sono stati sviluppati recentemente a livello normativo europeo nel cd **pacchetto “post Altmark”** composto da quattro provvedimenti:

1. **Comunicazione 2012/C 8/02** sulla applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (pubblicata sulla GUUE C 8 dell'11.01.2012);
2. **Decisione 2012/21/UE** del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (pubblicata sulla GUUE L 7 dell'11.01.2012). Tale decisione precisa i criteri in base ai quali gli Stati Membri possono essere esentati dal notificare le compensazioni di servizio pubblico concesse ad alcune categorie di SIEG;
3. **Comunicazione 2012/C 8/03** recante Disciplina dell'Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (pubblicata sulla GUUE C 8 dell'11.01.2012). Tale disciplina regola i casi di compensazione al di fuori del campo di applicazione della decisione di esenzione, i quali, quindi, restano soggetti alla notifica alla Commissione europea, e possono essere dichiarati compatibili se soddisfano i criteri indicati nella disciplina stessa;

4. **Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012**, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale. Il regolamento stabilisce che gli aiuti concessi alle imprese per la fornitura di servizi d'interesse generale al di sotto della soglia di 500.000 euro per impresa, nell'arco del triennio, sono considerati non corrispondenti a tutti i criteri dell'articolo 107 TFUE e quindi esenti da notifica.

Il pacchetto SIEG, al fine di escludere la natura di aiuto di un finanziamento pubblico, prevede quanto segue:

**1. Per i criteri di affidamento:**

- procedura aperta conforme alle condizioni previste dalle norme sugli appalti pubblici;
- procedura ristretta (a meno che venga impedito,, senza validi motivi, agli operatori interessati di presentare un'offerta);
- solo in casi eccezionali possono prendersi in considerazione il dialogo competitivo o una procedura negoziata con pubblicazione di un bando di gara (danno all'autorità aggiudicatrice un ampio margine di discrezionalità e possono limitare la partecipazione di operatori interessati).

Non è ammessa la procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara (non può garantire che detta procedura determini la selezione di un offerente in grado di fornire i servizi in questione al costo minore per la comunità).

**2. Per i criteri di aggiudicazione:**

- «prezzo più basso»;
- «offerta economicamente più vantaggiosa» sufficiente, a condizione che i criteri di aggiudicazione, compresi quelli ambientali o sociali, siano strettamente collegati con l'oggetto del servizio fornito e consentano di selezionare l'offerta economicamente più vantaggiosa che corrisponde al valore del mercato;
- può essere opportuno prevedere un meccanismo di recupero per minimizzare ex ante il rischio di sovracompensazione. L'autorità aggiudicatrice può definire standard qualitativi che devono essere soddisfatti da tutti gli operatori economici o può



prendere in considerazione, nella sua decisione di aggiudicazione, gli aspetti qualitativi relativi alle diverse proposte.

Sono, poi, individuati i casi in cui una procedura di appalto non permette di ottenere il minimo costo per la collettività in quanto essa non dà adito a una concorrenza sufficientemente aperta ed effettiva; ciò avviene in caso di:

- presentazione di una sola offerta;
- infrastruttura di proprietà del fornitore.

È evidente il condizionamento di tali criteri sulla scelta delle procedure d'affidamento ed in particolare sulle relative motivazioni; in quest'ottica è importante sottolineare il collegamento della normativa europea con la relazione di cui al recente art. 34 del DL 179/2012 che impone agli enti locali di motivare le proprie scelte in tema di obblighi di servizio pubblico e relativo regime degli affidamenti. Si consideri anche che la norma prevede una decadenza degli affidamenti in essere qualora le amministrazioni ed il gestore non si adeguino alle norme di trasparenza prescritte

Con l'art. 34 da citare l'art. **3 bis DL 138/2011 (commi 2 ss.)** che in sede di procedura di aggiudicazione, introduce fra i criteri di valutazione dell'offerta "*l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione*" (comma 2) ovvero che configura come elemento di "virtuosità dell'ente" il ricorso alle procedure di aggiudicazione per l'affidamento di SIEG (3° comma) ovvero, ancora, che prevede l'assoggettamento anche della società in house al "patto di stabilità interno". A quest'ultimo proposito la norma si lega anche all'art. **114 del DLGS 267/2000** che prevede l'applicazione di detto patto di stabilità anche alle Istituzioni ed aziende speciali.

È stata inserita nel testo la norma di cui al comma **6 dell'art. 3 bis DL 138/2011**<sup>14</sup> che richiama le limitazioni e le prescrizioni previste per le amministrazioni pubbliche oltre che in

---

<sup>14</sup> Ai sensi della quale: *Le società affidatarie in house sono tenute all'acquisto di beni e servizi secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni. Le medesime società adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per le consulenze anche degli amministratori*

materia di acquisto di beni e servizi (fermo restando che trattasi di servizi a fruizione diretta della p.a. e dunque non coincidono con i servizi pubblici) ex DLGS 163/2006, anche per la determinazione delle modalità di reclutamento del proprio personale nonché richiamate ulteriori disposizioni che prevedono divieti o limitazioni alle assunzioni del personale e per il contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie e per consulenze. Con riferimento alle disposizioni in materia di reclutamento, assunzioni e spese del personale la norma rinvia all'autonomia degli organismi societari (con proprio provvedimento) l'adozione di criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi, nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'[articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), nonché delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie e per le consulenze anche degli amministratori.

Tra queste ultime disposizioni, si collocano l'art. **18 DL 112/2008**, che afferma l'assoggettamento di alcune categorie di società partecipate ai divieti o limitazioni alle assunzioni e al contenimento delle spese del personale previste per l'amministrazione controllante e l'art. **76, comma 7 DL 122/2008** il quale ultimo **contiene le disposizioni applicabili agli enti pubblici** e vieta, fra l'altro, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti.

Si segnala che sulla norma di cui al comma 6 dell'art. 3 bis DL 138/2011 è intervenuta la Corte Costituzionale che, con la sentenza del 20 marzo 2013 n. 46 ne ha riconosciuto la legittimità costituzionale. In particolare la Corte ha precisato che *«le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, attengono alla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva statale, tenuto conto della sua diretta incidenza sul mercato e «perché strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio»*. Per quanto concerne il comma 2 (dell'art. 3 bis), la Corte ha precisato che il legislatore statale, con tale disposizione, è venuto, non irragionevolmente, a prevedere quale ulteriore elemento di valutazione dell'offerta da tenere presente nell'affidamento dei servizi mediante procedure ad evidenza pubblica anche l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione. Per quanto riguarda il comma 3, il quale prevede che, a decorrere dal 2013, l'applicazione delle procedure di affidamento ad evidenza

pubblica da parte di Regioni, Province e Comuni o degli enti di governo locali o del bacino costituisca elemento di valutazione della "virtuosità" degli stessi enti, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del [decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98](#) (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della [legge 15 luglio 2011, n. 111](#), la Corte ha precisato che esso si prefigge, altrettanto ragionevolmente, la finalità di operare, attraverso la tutela della concorrenza (liberalizzazione), un contenimento della spesa pubblica.

Non è stato riportato il **comma 724<sup>15</sup> dell'art. 1 L. n. 296/2006** abrogato dal **comma 6 dell'art. 26, D.L. 25 giugno 2008, n. 112<sup>16</sup>**.

Fra le norme citate nel Titolo sono ricomprese anche quelle dettate dall'art. 2, commi 34 – 37 della L. n. 481/1995. Esse prevedono che, per le materie attinenti alla tutela della concorrenza, l'Autorità garante della concorrenza eserciti il potere consultivo in ordine alla definizione delle concessioni, dei contratti di servizio e degli altri strumenti di regolazione dell'esercizio dei servizi nazionali (comma 34), stabilisce in anni quaranta la durata massima delle concessioni (35) e fissa il contenuto minimo dei disciplinari e delle convenzioni (36 e 37).

---

<sup>15</sup> Il quale prevedeva che: al fine di assicurare un controllo indipendente e continuativo della qualità dell'azione di governo degli enti locali, è istituita un'Unità per il monitoraggio con il compito di accertare la ricorrenza dei presupposti per il riconoscimento delle misure premiali previste dalla normativa vigente e di provvedere alla verifica delle dimensioni organizzative ottimali degli enti locali anche mediante la valutazione delle loro attività, la misurazione dei livelli delle prestazioni e dei servizi resi ai cittadini e l'apprezzamento dei risultati conseguiti, tenendo altresì conto dei dati relativi al patto di stabilità interno.

<sup>16</sup> Ai sensi del quale: *L'Unità per il monitoraggio, istituita dall' articolo 1, comma 724, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è soppressa a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e la relativa dotazione finanziaria, pari a due milioni di euro annui, comprensiva delle risorse già stanziare, confluisce in apposito fondo da istituire nel bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.*

## **D. Disciplina europea**

### **1. C.G. Sentenza Altmark (causa C-280/00, 24.07.2003) Condizioni alle quali le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico non costituiscono aiuti di stato.**

Secondo la Corte di giustizia:

*«[...] nei limiti in cui un intervento statale deve essere considerato come una compensazione diretta a rappresentare la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere obblighi di servizio pubblico, cosicché tali imprese non traggono, in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non ha quindi l'effetto di collocarle in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto a quelle che fanno loro concorrenza, tale intervento non ricade nell'ambito di applicazione dell'art. (107, paragrafo 1, del trattato). Tuttavia, affinché, in un caso concreto, una siffatta compensazione possa sottrarsi alla qualificazione di aiuto di Stato, devono ricorrere taluni presupposti.*

*— [...] In primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro. [...].*

*— [...] In secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto a imprese concorrenti. [...] Inoltre, la compensazione da parte di uno Stato membro delle perdite subite da un'impresa senza che siano stati previamente stabiliti i parametri di detta compensazione, allorché in un secondo tempo risulta che la gestione di alcuni servizi nell'ambito dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non è stata economicamente redditizia, costituisce un intervento finanziario che rientra nella nozione di aiuto di Stato ai sensi dell'art. (107, paragrafo 1, del trattato).*

*— [...] In terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole [...].*

*— [...] In quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve*

*essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi».*

47. *«La prima condizione stabilita dalla sentenza Altmark prevede la definizione dell'obbligo a cui adempie il SIEG. Questa condizione coincide con quanto stabilito dall'articolo 106, paragrafo 2, del trattato), a norma del quale le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale sono imprese cui è stata affidata una «specifica missione» . In generale, l'affidamento di una specifica missione di servizio pubblico implica la prestazione di servizi che un'impresa, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni. Applicando il criterio dell'interesse generale, gli Stati membri o l'Unione possono collegare obblighi specifici a tali servizi.»*

## **2. Principi per evitare la sovracompensazione**

60. *In base alla terza condizione della sentenza Altmark, «la compensazione non deve eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole. Qualsiasi meccanismo relativo alla selezione del prestatore del servizio deve pertanto essere deciso in modo che il livello della compensazione venga determinato sulla base di tali elementi».*

## **3. Selezione del prestatore**

62. *In base alla quarta condizione della sentenza Altmark, «la compensazione offerta deve essere il risultato di una procedura di appalto pubblico che consente di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, oppure il risultato di un'operazione di analisi comparativa con un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari».*

75. *Se lo Stato membro può dimostrare che la struttura di costo dell'impresa incaricata della gestione del SIEG corrisponde alla struttura di costo media di imprese efficienti e comparabili*

del settore in questione, si ritiene che l'importo della compensazione che consentirà all'impresa di coprire i suoi costi, compreso un utile ragionevole, rispetti la quarta condizione Altmark.

**4. Comunicazione 2012/C 8/02**, nella si precisa, tra l'altro, che:

- i. i parametri utilizzati come base per il **calcolo della compensazione** (seconda condizione) devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di garantire che la compensazione non conferisca un vantaggio economico che potrebbe favorire l'impresa beneficiaria rispetto a imprese concorrenti (paragrafo 54). Se decide di compensare tutte le voci di spesa del prestatore, l'autorità deve determinare sin dall'inizio come definire e calcolare tali spese (paragrafo 56). Qualora durante il periodo d'incarico sia prevista una revisione dell'importo della compensazione, l'atto d'incarico deve specificare le modalità della revisione e l'eventuale impatto sull'importo totale della compensazione (paragrafo 58).
- ii. Se all'impresa, come parte della sua compensazione, è offerto un **utile ragionevole**, l'atto di incarico deve anche stabilire i criteri per il calcolo di tale utile (paragrafo 57).
- iii. Quanto alla **sovracompensazione** (terza condizione) il punto 61 precisa che per «margine di utile ragionevole» si intende il tasso di remunerazione del capitale che sarebbe richiesto da un'impresa media per valutare se prestare o meno il servizio di interesse economico generale per l'intera durata del periodo di incarico, tenendo conto del livello di rischio.
- iv. Con riguardo poi alla **selezione del prestatore** (quarta condizione) il paragrafo 62 precisa che la compensazione offerta deve essere il risultato di una procedura di appalto pubblico che consente di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, oppure il risultato di un'operazione di analisi comparativa con un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata dei mezzi necessari.

**5. Decisione Della Commissione del 20 Dicembre 2011**

Decisione riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate

della gestione di servizi di interesse economico generale [notificata con il numero C(2011) 9380] (Testo rilevante ai fini del SEE) (2012/21/UE)

Articolo 2 - Ambito di applicazione:

«1. La presente decisione si applica agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico ad imprese incaricate di servizi di interesse economico generale di cui all'articolo 106, paragrafo 2, del trattato, che rientrano in una delle seguenti categorie:

- a) compensazioni di importo annuo inferiore a 15 milioni di EUR per la prestazione di servizi di interesse economico generale in settori diversi da quello dei trasporti e delle relative infrastrutture;
- b) compensazioni per la prestazione di servizi di interesse economico generale da parte di ospedali che forniscono cure mediche, compresi, ove del caso, servizi di emergenza. Lo svolgimento di attività secondarie connesse a quelle principali, in particolare nel settore della ricerca, non preclude tuttavia l'applicazione del presente paragrafo;
- c) compensazioni per la prestazione di servizi di interesse economico generale rispondenti ad esigenze sociali in materia di assistenza sanitaria, assistenza di lunga durata, servizi per l'infanzia, accesso e reintegrazione nel mercato del lavoro, edilizia sociale e assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili;
- d) compensazioni per la prestazione di servizi di interesse economico generale relativi ai collegamenti aerei o marittimi verso le isole e con traffico annuale medio non superiore a 300 000 passeggeri nei due esercizi precedenti quello in cui è stato affidato il servizio di interesse economico generale;
- e) compensazioni per la prestazione di servizi di interesse economico generale relativi ad aeroporti e porti con un traffico annuale medio non superiore a 200 000 passeggeri per gli aeroporti e a 300 000 passeggeri per i porti nei due esercizi precedenti quello in cui è stato affidato il servizio di interesse economico generale.

2. La presente decisione si applica esclusivamente quando il periodo durante il quale l'impresa è incaricata della gestione di servizi di interesse economico generale ha durata inferiore a dieci anni. Qualora il periodo di incarico sia superiore a dieci anni, la presente

*decisione si applica soltanto nella misura in cui il fornitore del servizio debba effettuare investimenti significativi da ammortizzare su un arco di tempo più lungo in base a principi contabili generalmente riconosciuti.*

*3. Se durante l'incarico non sono più rispettate le condizioni per l'applicazione della presente decisione, la misura deve essere notificata a norma dell'articolo 108, paragrafo 3, del trattato.»*

Articolo 3 - Compatibilità ed esenzione dall'obbligo di notifica:

*«Gli aiuti di Stato sotto forma di compensazione di obblighi di servizio pubblico che soddisfano le condizioni stabilite dalla presente decisione sono compatibili con il mercato interno ed esenti dall'obbligo di notifica preventiva di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato, purché rispondano altresì alle prescrizioni derivanti dal trattato e dalle normative settoriali dell'Unione».*

Articolo 10 - Disposizioni transitorie:

*«La presente decisione si applica agli aiuti individuali e ai regimi di aiuti secondo le seguenti modalità:*

- a) qualsiasi regime di aiuti messo ad esecuzione prima dell'entrata in vigore della presente decisione, che fosse compatibile con il mercato interno ed esente dall'obbligo di notifica a norma della decisione 2005/842/CE, continua a essere compatibile con il mercato interno e esente dall'obbligo di notifica per un ulteriore periodo di due anni;*
- b) qualsiasi aiuto messo ad esecuzione prima dell'entrata in vigore della presente decisione, che non sia conforme alla decisione 2005/842/CE ma che soddisfi le condizioni stabilite nella presente decisione, è compatibile con il mercato interno e esente dall'obbligo di notifica preventiva».*



## **E. Disciplina statale**

### **1. Art. 3 bis – commi 2, 3, 4, 5 e 6 DL 138/2011**

- a) (Art. 3, comma 2, DL 138/2011 convertito in L. 148/2011) «In sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta».
  
- b) (Art. 3, comma 3, DL 138/2011 convertito in L. 148/2011) «A decorrere dal 2013, l'applicazione di procedura di affidamento dei servizi a evidenza pubblica da parte di regioni, province e comuni o degli enti di governo locali dell'ambito o del bacino costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. A tal fine, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito dei compiti di tutela e promozione della concorrenza nelle regioni e negli enti locali, comunica, entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'economia e delle finanze gli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure previste dal presente articolo. In caso di mancata comunicazione entro il termine di cui al periodo precedente, si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità».
  
- c) (Art. 3, comma 4, DL 138/2011 convertito in L. 148/2011) «Fatti salvi i finanziamenti ai progetti relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica cofinanziati con fondi europei, i finanziamenti a qualsiasi titolo concessi a valere su risorse pubbliche statali ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione sono prioritariamente attribuiti agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente abbia verificato l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso sulla base dei parametri stabiliti dall'Autorità stessa».
  
- d) (Art. 3, comma 5, DL 138/2011 convertito in L. 148/2011) «Le società affidatarie in house sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite dal

decreto ministeriale previsto dall'articolo 18, comma 2-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni. L'ente locale o l'ente di governo locale dell'ambito o del bacino vigila sull'osservanza da parte delle società di cui al periodo precedente dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno».

- e) (Art. 3, comma 5, DL 138/2011 convertito in L. 148/2011) «Le società affidatarie in house sono tenute all'acquisto di beni e servizi secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni. Le medesime società adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie e per le consulenze anche degli amministratori».

**2. Art. 18 comma 2 bis DL 122/2008 (Disposizioni in materia di personale delle società pubbliche che gestiscono servizi pubblici locali in affidamento diretto)**

«Le disposizioni che stabiliscono, a carico delle amministrazioni di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale si applicano, in relazione al regime previsto per l'amministrazione controllante, anche alle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell' articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Le predette società adeguano inoltre le proprie politiche di personale alle disposizioni vigenti per le amministrazioni controllanti in materia di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e per i

rapporti con le regioni, sentita la Conferenza unificata di cui all' articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da emanare entro il 30 settembre 2009, sono definite le modalità e la modulistica per l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica».

### **3. Art. 76, comma 7 DL 122/2008**

«È fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ai soli fini del calcolo delle facoltà assunzionali, l'onere per le assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale è calcolato nella misura ridotta del 50 per cento; le predette assunzioni continuano a rilevare per intero ai fini del calcolo delle spese di personale previsto dal primo periodo del presente comma. Ai fini del computo della percentuale di cui al primo periodo si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. Ferma restando l'immediata applicazione della disposizione di cui al precedente periodo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dell'interno, d'intesa con la Conferenza unificata, possono essere ridefiniti i criteri di calcolo della spesa di personale per le predette società. La disposizione di cui al terzo periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari. Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 40 per cento e comunque

nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42; in tal caso le disposizioni di cui al secondo periodo trovano applicazione solo in riferimento alle assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di istruzione pubblica e del settore sociale».

**4. Art. 114 del Testo Unico di cui al D. Lgs 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni (introdotto dal comma 2 dell'art. 25 DL 1/2012)**

- a) (Art. 114, comma 5-bis, D.Lgs 267/2000) «A decorrere dall'anno 2013, le aziende speciali e le istituzioni sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e per gli affari regionali, il turismo e lo sport, sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, da emanare entro il 30 ottobre 2012. A tal fine, le aziende speciali e le istituzioni si iscrivono e depositano i propri bilanci al registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economico-amministrative della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del proprio territorio entro il 31 maggio di ciascun anno. L'Unioncamere trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 giugno, l'elenco delle predette aziende speciali e istituzioni ed i relativi dati di bilancio. Alle aziende speciali ed alle istituzioni si applicano le disposizioni del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché le disposizioni che stabiliscono, a carico degli enti locali: divieto o limitazioni alle assunzioni di personale; contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenza anche degli amministratori; obblighi e limiti alla partecipazione societaria degli enti locali. Gli enti locali vigilano sull'osservanza del presente comma da parte dei soggetti indicati ai periodi precedenti. Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente comma aziende speciali e istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie».

**5. Art. 34 DL 179/2012 convertito in L. 221/2012**

- a) (Art. 34, comma 20, D.L. 179/2012) «Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli

operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste».

- b) (Art. 34, comma 21, D.L. 179/2012) «Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013. **[qui o in un paragrafo “regime transitorio?”]**»
- c) (Art. 34, comma 22, D.L. 179/2012) «Gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data, e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; gli affidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020».
- d) (Art. 34, comma 25, D.L. 179/2012) «I commi da 20 a 22 non si applicano al servizio di distribuzione di gas naturale, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, al servizio di distribuzione di energia elettrica, di cui al decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, e alla legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché alla gestione delle farmacie comunali, di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 475. Restano inoltre ferme le disposizioni di cui all'articolo 37 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134».

**6. Art. 2 commi 34 – 35 – 36 - 37 L. 481/1995**

- a) (Art. 2, comma 34, L. 481/1995) «Per le materie attinenti alla tutela della concorrenza, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato esprime parere obbligatorio entro il termine di 30 giorni alle amministrazioni pubbliche competenti in ordine alla definizione delle concessioni, dei contratti di servizio e degli altri strumenti di regolazione dell'esercizio dei servizi nazionali».
  
- b) (Art. 2, comma 35, L. 481/1995) «Le concessioni rilasciate nei settori di cui al comma 1, la cui durata non può essere superiore ad anni quaranta, possono essere onerose, con le eccezioni previste dalla normativa vigente».
  
- c) (Art. 2, comma 36, L. 481/1995). «L'esercizio del servizio in concessione è disciplinato da convenzioni ed eventuali contratti di programma stipulati tra l'amministrazione concedente e il soggetto esercente il servizio, nei quali sono definiti, in particolare, l'indicazione degli obiettivi generali, degli scopi specifici e degli obblighi reciproci da perseguire nello svolgimento del servizio; le procedure di controllo e le sanzioni in caso di inadempimento; le modalità e le procedure di indennizzo automatico nonché le modalità di aggiornamento, revisione e rinnovo del contratto di programma o della convenzione».
  
- d) (Art. 2, comma 37, L. 481/1995) «Il soggetto esercente il servizio predispone un regolamento di servizio nel rispetto dei principi di cui alla presente legge e di quanto stabilito negli atti di cui al comma 36. Le determinazioni delle Autorità di cui al comma 12, lettera h), costituiscono modifica o integrazione del regolamento di servizio».

### **TITOLO III - GESTIONE DELLE RETI E SOCIETA' PARTECIPATE**

Il Titolo III (*gestione delle reti e società partecipate*) raccoglie le norme vigenti relative a profili distinti ancorché chiaramente connessi all'affidamento della gestione del servizio propriamente inteso e che, per la loro ampiezza e complessità, si è ritenuto opportuno individuare autonomamente.

Il Titolo III è articolato in **due Sezioni**: Gestione delle Reti (I) e Società partecipate (II).

## Sezione I - Gestione delle reti

### NOTA INTRODUTTIVA

Nella prima sezione sono richiamate le norme che disciplinano il principio della separazione fra la gestione delle reti infrastrutturali e la gestione del servizio; il legislatore ha compiuto questa scelta con la l. 28 dicembre 2001 n. 448 - legge finanziaria 2002 poi trasfusa nell'art. 113 TUEL

L'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000 prevede appunto il principio della separazione fra la proprietà delle reti e/o infrastrutture, la gestione di reti e infrastrutture e la titolarità della gestione del servizio pubblico locale.

La disciplina relativa alle modalità affidamento del servizio di gestione delle reti ha risentito anch'essa degli effetti delle abrogazioni degli'artt. 23 bis DL 112/2008 e dell'art. 4 del DL 138/2011. Anche in questo caso, la disciplina applicabile deve essere rinvenuta nelle disposizioni della normativa e giurisprudenza europea richiamate al Titolo II della presente raccolta normativa.

Si lega alla questione "infrastrutturale" il più recente art. 26-bis DL 1/2012 che disciplina l'utilizzazione di crediti d'imposta per la realizzazione di opere infrastrutturali e investimenti finalizzati al miglioramento dei servizi pubblici locali.

La proprietà delle reti è pubblica; la loro gestione, ove previsto dalle norme di settore, può essere separata da quella dell'erogazione del servizio ed affidata sia *in house* sia mediante procedure ad evidenza pubblica. In ogni caso, il gestore delle reti deve garantire l'accesso ai soggetti erogatori del servizio.



**1. Art. 113, comma 1 - 15 DLGS 267/2000 - (Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica)**

- a) **(art. 113, comma 1 DLGS 267/2000)** Le disposizioni del presente articolo che disciplinano le modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative delle discipline di settore. Restano ferme le altre disposizioni di settore e quelle di attuazione di specifiche normative comunitarie. Restano esclusi dal campo di applicazione del presente articolo i settori disciplinati dai decreti legislativi 16 marzo 1999, n. 79, 23 maggio 2000, n. 164 e [19 novembre 1997, n. 422](#), e successive modificazioni nonché gli impianti di trasporti a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane.
- b) **(art. 113, comma 2 DLGS 267/2000)** Gli enti locali non possono cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici di cui al comma 1, salvo quanto stabilito dal comma 13.
- c) **(art. 113, comma 3 DLGS 267/2000)** Le discipline di settore stabiliscono i casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti destinati alla produzione dei servizi pubblici locali di cui al comma 1 può essere separata da quella di erogazione degli stessi. È, in ogni caso, garantito l'accesso alle reti a tutti i soggetti legittimati all'erogazione dei relativi servizi.
- d) **(art. 113, comma 4 DLGS 267/2000)** Qualora sia separata dall'attività di erogazione dei servizi, per la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali gli enti locali, anche in forma associata, si avvalgono:
- a) di soggetti allo scopo costituiti, nella forma di società di capitali con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico cui può essere affidata direttamente tale attività, a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano;

- b) di imprese idonee, da individuare mediante procedure ad evidenza pubblica.
- e) **(art. 113, comma 5 ter DLGS 267/2000)** In ogni caso in cui la gestione della rete, separata o integrata con l'erogazione dei servizi, non sia stata affidata con gara ad evidenza pubblica, i soggetti gestori di cui ai precedenti commi provvedono all'esecuzione dei lavori comunque connessi alla gestione della rete esclusivamente mediante contratti di appalto o di concessione di lavori pubblici, aggiudicati a seguito di procedure di evidenza pubblica, ovvero in economia nei limiti di cui all'articolo 142 del Decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 e di cui all'articolo 174 del regolamento di cui al Decreto Presidente della Repubblica cinque ottobre 2010 n. 207 Qualora la gestione della rete, separata o integrata con la gestione dei servizi, sia stata affidata con procedure di gara, il soggetto gestore può realizzare direttamente i lavori connessi alla gestione della rete, purché qualificato ai sensi della normativa vigente e purché la gara espletata abbia avuto ad oggetto sia la gestione del servizio relativo alla rete, sia l'esecuzione dei lavori connessi. Qualora, invece, la gara abbia avuto ad oggetto esclusivamente la gestione del servizio relativo alla rete, il gestore deve appaltare i lavori a terzi con le procedure ad evidenza pubblica previste dalla legislazione vigente.
- f) **(art. 113, comma 11 DLGS 267/2000)** I rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti e degli impianti sono regolati da contratti di servizio, allegati ai capitolati di gara, che dovranno prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti.
- g) **(art. 113, comma 12 DLGS 267/2000)** L'ente locale può cedere tutto o in parte la propria partecipazione nelle società erogatrici di servizi mediante procedure ad evidenza pubblica da rinnovarsi alla scadenza del periodo di affidamento. Tale cessione non comporta effetti sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere.

- h) **(art. 113, comma 13 DLGS 267/2000)** Gli enti locali, anche in forma associata, nei casi in cui non sia vietato dalle normative di settore, possono conferire la proprietà delle reti, degli impianti, e delle altre dotazioni patrimoniali a società a capitale interamente pubblico, che è incredibile. Tali società pongono le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a disposizione dei gestori incaricati della gestione del servizio o, ove prevista la gestione separata della rete, dei gestori di quest'ultima, a fronte di un canone stabilito dalla competente Autorità di settore, ove prevista, o dagli enti locali. Alla società suddetta gli enti locali possono anche assegnare, ai sensi della lettera a) del comma 4, la gestione delle reti, nonché il compito di espletare le gare.
- i) **(art. 113, comma 15 DLGS 267/2000)** Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, se incompatibili con le attribuzioni previste dallo statuto e dalle relative norme di attuazione.

**2. Art. 35, commi 9 e 10, L. n. 448/2001 - (Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica)**

9. In attuazione delle disposizioni di cui ai commi 2 e 13 dell'articolo 113 del citato testo unico, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, gli enti locali che alla data di entrata in vigore della presente legge detengono la maggioranza del capitale sociale delle società per la gestione di servizi pubblici locali, che siano proprietarie anche delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni per l'esercizio di servizi pubblici locali, provvedono ad effettuare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, anche in deroga alle disposizioni delle discipline settoriali, lo scorporo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni. Contestualmente la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, oppure dell'intero ramo d'azienda è conferita ad una società avente le caratteristiche definite dal citato comma 13 dell'articolo 113 del medesimo testo unico.

10. La facoltà di cui al comma 12 dell'articolo 113 del citato testo unico, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, riguarda esclusivamente le società per la gestione dei servizi ed opera solo a partire dalla conclusione delle operazioni di separazione di cui al comma 9 del presente articolo.

**3. Art. 113, comma 9 DLGS 267/2000; art. 35, comma 7 L. n. 448/2001; art. 25, co 6 - 7, DL 1/2012; art. 113, comma 10 DLGS 267/2000 - (Subentro nella gestione delle reti)**

1. **(art. 113, comma 9 DLGS 267/2000)** Alla scadenza del periodo di affidamento, e in esito alla successiva gara di affidamento, le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli enti locali o delle società di cui al comma 13 sono assegnati al nuovo gestore.
2. **(art. 35, comma 7 L. n. 448/2001)** Le imprese concessionarie cessanti al termine dell'affidamento reintegrano gli enti locali nel possesso delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni utilizzati per la gestione dei servizi. Ad esse è dovuto dal gestore subentrante un indennizzo stabilito secondo le disposizioni del comma 9 dell'articolo 113 del citato testo unico di cui al [decreto legislativo n. 267 del 2000](#), come sostituito dal comma 1 del presente articolo.
3. **(art. 25, co 6, DL 1/2012)**. I concessionari e gli affidatari di servizi pubblici locali, a seguito di specifica richiesta, sono tenuti a fornire agli enti locali che decidono di bandire la gara per l'affidamento del relativo servizio i dati concernenti le caratteristiche tecniche degli impianti e delle infrastrutture, il loro valore contabile di inizio esercizio, secondo parametri di mercato, le rivalutazioni e gli ammortamenti e ogni altra informazione necessaria per definire i bandi.
4. **(art. 25, co. 7, DL 1/2012)**. Fermo restando quanto previsto dall'articolo [3](#) della [legge 10 ottobre 1990, n. 287](#), il ritardo nella comunicazione oltre il termine di sessanta giorni dall'apposita richiesta e la comunicazione di informazioni false integrano illecito per il quale il prefetto, su richiesta dell'ente locale, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria, ai sensi della [legge 24 novembre 1981, n. 689](#), da un minimo di euro 5.000 ad un massimo di euro 500.000.
5. **(art. 113, comma 10 DLGS 267/2000)** È vietata ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio in ordine al regime tributario, nonché alla

concessione da chiunque dovuta di contribuzioni o agevolazioni per la gestione del servizio.

**4. Art. 26-bis DL 1/2012 - (Utilizzazione di crediti di imposta per la realizzazione di opere infrastrutturali e investimenti finalizzati al miglioramento dei servizi pubblici locali)**

1. A decorrere dall'esercizio 2012, il limite massimo determinato dall'articolo [34](#) della [legge 23 dicembre 2000, n. 388](#), dei crediti di imposta compensabili ai sensi dell'articolo [17](#) del [decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241](#), non si applica agli enti locali che abbiano maturato il credito di imposta in relazione ai dividendi distribuiti dalle ex aziende municipalizzate trasformate in società per azioni.

a) I rimborsi dovuti ai sensi dell'articolo [1, comma 52](#), della [legge 30 dicembre 2004, n. 311](#), e le compensazioni di cui al comma 1 sono destinati esclusivamente alla realizzazione di infrastrutture necessarie per il miglioramento dei servizi pubblici, nel rispetto degli obiettivi fissati dal patto di stabilità interno.

## Sezione II - Società partecipate da enti locali

### NOTA INTRODUTTIVA

Nella Sezione II vengono richiamate le prescrizioni in tema di società partecipate, ambito disciplinare autonomo, ma con rilevanti implicazioni sulla gestione dei servizi pubblici locali. Per quanto concerne, nello specifico, la normativa relativa al reclutamento del personale da parte delle società a partecipazione pubblica, occorre sottolineare come nel corso del 2008 il legislatore abbia provveduto a disciplinare la materia attraverso due disposizioni di difficile interpretazione, introdotte nel corpus del medesimo provvedimento, ossia il D.L. 112/2008, convertito dalla L. 133/2008: l'articolo 18 ed il comma 10, lettera a) dell'articolo 23-bis, successivamente abrogato a seguito delle consultazioni referendarie del 12 e 13 giugno 2011. Il comma 1 dell'articolo 18 citato impone, a decorrere dal termine ivi individuato, alle "società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica" l'obbligo di adottare, "con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35" del D.L.gs. 165/2001". La previsione descritta è divenuta pienamente operativa a partire dal 22 ottobre 2008.

Ai sensi del comma 2 del medesimo articolo "le altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo" sono tenute ad adottare, "con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità". Sono espressamente escluse dall'applicazione delle misure di qua le società quotate su mercati regolamentati. (comma 3).

Allo stato attuale, la disciplina che regola le assunzioni delle "società affidatarie in house" è rinvenibile nel comma 6, dell'articolo 3-bis, D.L. 138/2011 - inserito dall'art. 25, comma 1, lettera a), D.L. 1/2012, convertito, con modificazioni, dalla L. 27/2012 - che obbliga dette società ad adottare "con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35" del D.L.gs. 165/2001.

Tra le prescrizioni destinate a produrre effetti sulle società a partecipazione pubblica, vi è poi l'**art. 14, comma 32 DL 78/2010** che pone limitazioni alla costituzione e detenzione di partecipazioni in società, legandole all'estensione demografica degli enti locali (meno di 30.000 abitanti). Tale norma obbliga, altresì, i comuni alla dismissione delle proprie partecipazioni in società a meno che queste ultime abbiano, al 31 dicembre 2012, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi; b) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio; c) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime.

**L'Art. 1. co 725 ss L. 296/2006** detta regole in materia di determinazione e pubblicità dei compensi degli amministratori delle società partecipate da enti locali e **l'art. 35 comma 11 L. n. 448/2001** detta norme in materia di società partecipate quotate in borse.

L'articolo 3, comma 44, ottavo periodo, della L. 244/2007 (c.d. finanziaria 2008) prevede il collocamento di diritto in aspettativa senza assegni per i componenti degli organi di governo o controllo "delle società a partecipazione pubblica o loro partecipate, collegate e controllate" che siano legati contemporaneamente da un rapporto di lavoro con le stesse.

**5. Art. 18. D.L. 25-6-2008 n. 112 (Reclutamento del personale delle società pubbliche) - (In vigore dal 5 agosto 2009)**

1. A decorrere dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'[articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#).
  2. Le altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità.
- 2.bis Le disposizioni che stabiliscono, a carico delle amministrazioni di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale si applicano, in relazione al regime previsto per l'amministrazione controllante, anche alle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell' articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Le predette società adeguano inoltre le proprie politiche di personale alle disposizioni vigenti per le amministrazioni controllanti in materia di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e per i rapporti con le regioni, sentita la Conferenza unificata di cui all' articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da emanare entro il 30 settembre 2009, sono definite



le modalità e la modulistica per l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica.

3. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle società quotate su mercati regolamentati.

**6. Art. 3-bis, comma 6, D.L. 138/2011**

1. Le società affidatarie in house sono tenute all'acquisto di beni e servizi secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni. Le medesime società adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie e per le consulenze anche degli amministratori.

**7. Art. 3, comma 27 – 27 bis - 28 e 29 L. n. 244/2007**

1. Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo [1, comma 2](#), del [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al [decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163](#), e l'assunzione di

partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo [1, comma 2](#), del [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza

2. Per le amministrazioni dello Stato restano ferme le competenze del Ministero dell'economia e delle finanze già previste dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge. In caso di costituzione di società che producono servizi di interesse generale e di assunzione di partecipazioni in tali società, le relative partecipazioni sono attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze, che esercita i diritti dell'azionista di concerto con i Ministeri competenti per materia.
3. L'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27. La delibera di cui al presente comma è trasmessa alla sezione competente della Corte dei conti.
4. Per le amministrazioni dello Stato, l'autorizzazione di cui al comma 28 è data con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.
5. Entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le amministrazioni di cui all'articolo [1, comma 2](#), del [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, cedono a terzi le società e le partecipazioni vietate ai sensi del comma 27. Per le società partecipate dallo Stato, restano ferme le disposizioni di legge in materia di alienazione di partecipazioni.
6. Le amministrazioni che, nel rispetto del comma 27, costituiscono società o enti, comunque denominati, o assumono partecipazioni in società, consorzi o altri organismi, anche a seguito di processi di riorganizzazione, trasformazione o decentramento, adottano, sentite le organizzazioni sindacali per gli effetti derivanti sul personale, provvedimenti di trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali in misura adeguata alle funzioni esercitate mediante i soggetti di cui al

presente comma e provvedono alla corrispondente rideterminazione della propria dotazione organica.

**8. Art. 14, comma 32 DL 78/2010**

1. Fermo quanto previsto dall'[art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244](#), i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società. Entro il 31 dicembre 2012 i comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni. Le disposizioni di cui al secondo periodo non si applicano ai comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti nel caso in cui le società già costituite:

- f) abbiano, al 31 dicembre 2012, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi;
- g) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio;
- h) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime.

La disposizione di cui al presente comma non si applica alle società, con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti; i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2011 i predetti comuni mettono in liquidazione le altre società già costituite.

**9. Art. 35 comma 11 L. n. 448/2001 - (Società per azioni quotate in borsa)**

In deroga alle disposizioni di cui al comma 2 dell'articolo 113 del citato testo unico, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, e di cui al comma 9 dell'art. 35 L. n. 448/2001 presente articolo, nonché in alternativa a quanto stabilito dal comma 10, limitatamente al caso di società per azioni quotate in borsa e di società per azioni i cui enti locali soci abbiano già deliberato al 1° gennaio 2002 di avviare il procedimento di quotazione in borsa, da concludere entro il 31 dicembre 2003, di cui, alla data di entrata in vigore della presente legge, gli enti locali detengano la maggioranza del capitale, è consentita la piena applicazione delle disposizioni di cui al comma 12 dell'articolo 113 del citato testo unico. In tale caso, ai fini

dell'applicazione del comma 9 dell'articolo 113 del citato testo unico, sulle reti, sugli impianti e sulle altre dotazioni patrimoniali attuali e future è costituito, ai sensi dell'articolo 1021 del codice civile, un diritto di uso perpetuo ed inalienabile a favore degli enti locali. Resta fermo il diritto del proprietario, ove sia un soggetto diverso da quello cui è attribuita la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, alla percezione di un canone da parte di tale soggetto. Non si applicano le disposizioni degli articolo 1024 e seguenti del codice civile.

**10. Art. 1. co 725, 726, 727, 728 L. n. 296/2006 - (Compensi degli amministratori delle società partecipate da enti locali)**

- a) **(Art. 1. co 725 L. n. 296/2006).** Nelle società a totale partecipazione di comuni o province, con esclusione delle società quotate in borsa, il compenso lordo annuale, onnicomprensivo, attribuito al presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione, non può essere superiore per il presidente al 70 per cento e per i componenti al 60 per cento delle indennità spettanti, rispettivamente, al sindaco e al presidente della provincia ai sensi dell'articolo 82 del testo unico di cui al [decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#). Resta ferma la possibilità di prevedere indennità di risultato solo nel caso di produzione di utili e in misura comunque non superiore al doppio del compenso onnicomprensivo di cui al primo periodo. Le disposizioni del presente comma si applicano anche alle società controllate, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, dalle società indicate nel primo periodo del presente comma.
- b) **(Art. 1. co726 L. n. 296/2006).** Nelle società a totale partecipazione pubblica di una pluralità di enti locali, con esclusione delle società quotate in borsa il compenso di cui al comma 1, nella misura ivi prevista, va calcolato in percentuale della indennità spettante al rappresentante del socio pubblico con la maggiore quota di partecipazione e, in caso di parità di quote, a quella di maggiore importo tra le indennità spettanti ai rappresentanti dei soci pubblici.
- c) **(Art. 1. co 727 L. n. 296/2006).** Al presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione sono dovuti gli emolumenti di cui all'articolo 84 del testo unico di cui al [decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), e successive modificazioni, alle condizioni e nella misura ivi stabilite.

- d) (**Art. 1. Co. 728 L. n. 296/2006**). Nelle società a partecipazione mista di enti locali e altri soggetti pubblici o privati, con esclusione delle società quotate in borsa i compensi di cui ai commi 725 e 726 possono essere elevati in proporzione alla partecipazione di soggetti diversi dagli enti locali, nella misura di un punto percentuale ogni cinque punti percentuali di partecipazione di soggetti diversi dagli enti locali nelle società in cui la partecipazione degli enti locali è pari o superiore al 50 per cento del capitale, e di due punti percentuali ogni cinque punti percentuali di partecipazione di soggetti diversi dagli enti locali nelle società in cui la partecipazione degli enti locali è inferiore al 50 per cento del capitale.

**11. Art. 1 co 729 L. n. 296/2006 - (Composizione dei Consigli di amministrazione delle società partecipate da enti locali)**

- a) (**Art. 1 co 729 L. n. 296/2006**) Il numero complessivo di componenti del consiglio di amministrazione delle società partecipate totalmente anche in via indiretta da enti locali, con esclusione delle società quotate in borsa, non può essere superiore a tre, ovvero a cinque per le società con capitale, interamente versato, pari o superiore all'importo che sarà determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Nelle società miste il numero massimo di componenti del consiglio di amministrazione designati dai soci pubblici locali comprendendo nel numero anche quelli eventualmente designati dalle regioni non può essere superiore a cinque. Le società adeguano i propri statuti e gli eventuali patti parasociali entro tre mesi dall'entrata in vigore del citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

**12. Art. 1. co 734 L. n. 296/2006 - (Incompatibilità con la carica di consigliere in società pubbliche)**

- a) Non può essere nominato amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia chiuso in perdita tre esercizi consecutivi.

**13. Art. 1, co 735 L. n. 296/2006 - (Pubblicità compensi degli amministratori di società partecipate)**

- a) Gli incarichi di amministratore delle società di cui agli artt. 29 ss del presente Testo Unico, conferiti da soci pubblici e i relativi compensi sono pubblicati nell'albo e nel sito informatico dei soci pubblici a cura del responsabile individuato da ciascun ente. La pubblicità è soggetta ad aggiornamento semestrale. La violazione dell'obbligo di pubblicazione è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria fino a 10.000 euro, irrogata dal prefetto nella cui circoscrizione ha sede la società. La stessa sanzione si applica agli amministratori societari che non comunicano ai soci pubblici il proprio incarico ed il relativo compenso entro trenta giorni dal conferimento ovvero, per le indennità di risultato di cui al comma 725, entro trenta giorni dal percepimento.

**14. Art. 3, co 44, ottavo periodo, L. 244/2007**

Coloro che sono legati da un rapporto di lavoro con organismi pubblici anche economici ovvero con società a partecipazione pubblica o loro partecipate, collegate e controllate, e che sono al tempo stesso componenti degli organi di governo o di controllo dell'organismo o società con cui è instaurato un rapporto di lavoro, sono collocati di diritto in aspettativa senza assegni e con sospensione della loro iscrizione ai competenti istituti di previdenza e di assistenza. Ai fini dell'applicazione del presente comma sono computate in modo cumulativo le somme comunque erogate all'interessato a carico del medesimo o di più organismi, anche nel caso di pluralità di incarichi da uno stesso organismo conferiti nel corso dell'anno.

**15. Art. 5 DL 138/2011 - (Norme in materia di società municipalizzate)**

1. Una quota del Fondo infrastrutture di cui all'art. [6-quinquies](#) del [decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 6 agosto 2008, n. 133](#), nei limiti delle disponibilità in base alla legislazione vigente e comunque fino a 250 milioni di euro per l'anno 2013 e 250 milioni di euro per l'anno 2014, è destinata, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ad investimenti infrastrutturali effettuati dagli enti territoriali che procedano, rispettivamente, entro il 31 dicembre 2012 ed entro il 31 dicembre 2013, alla dismissione di partecipazioni in società esercenti servizi pubblici locali di rilevanza economica, diversi dal servizio idrico.

L'effettuazione delle dismissioni è comunicata ai predetti Dicasteri. Le spese effettuate a valere sulla predetta quota sono escluse dai vincoli del patto di stabilità interno. La quota assegnata a ciascun ente territoriale non può essere superiore ai proventi della dismissione effettuata. La quota non assegnata agli enti territoriali è destinata alle finalità previste dal citato articolo 6-quinquies.

## **TITOLO IV - REGOLAZIONE**

Il Titolo IV raccoglie le norme vigenti relative alla disciplina delle cd. Autorità di regolazione (Sez I), alla determinazione delle tariffe (Sez II) ed ai contenuti delle cd “Carte dei servizi” (Sez III). Si tratta, essenzialmente, delle disposizioni normative che individuano le funzioni delle Autorità preposte alla regolazione dei diversi settori di mercato e che si preoccupano di delineare i contenuti qualitativi minimi ed indefettibili delle prestazioni legate all'erogazione dei servizi pubblici a rilevanza economica.



## Sezione I - Autorità di regolazione

### NOTA INTRODUTTIVA

La prima Sezione, relativa alle Autorità di regolazione, richiama la legge fondamentale n. 481/1995 che ne individua natura, organizzazione di base e funzioni ed alla quale si legano, poi, le ulteriori disposizioni relative a specifiche Autorità (trasporti e, per l'idrico l'AEEG ex art. 21 DL 201/2011).

Nella raccolta non è riportato l'**art. 3** relativo alla regolazione dei settori dell'energia elettrica e del gas, settori esclusi dalla ricognizione.

La materia è chiaramente di competenza esclusiva statale, non fosse altro per le dirette implicazioni dell'attività di regolazione con le esigenze connesse alla tutela della concorrenza del mercato.

In particolare l'art. 2 della L. n. 481/95 prevede che le Autorità: *“operano in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione; esse sono preposte alla regolazione e al controllo del settore di propria competenza.”*. L'Autorità è organo collegiale costituito, dal presidente e da due membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro competente. Le designazioni effettuate dal Governo sono previamente sottoposte al parere delle competenti Commissioni parlamentari. In nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti.

**Il comma 12** del citato art. 2 individua inoltre ben quattordici categorie di funzioni generali delle Autorità di regolazione che dovranno poi essere integrate in base allo specifico settore di operatività. **Il comma 20** specifica le modalità di esercizio delle funzioni regolatorie dell'Autorità che: *“a) richiede, ai soggetti esercenti il servizio, informazioni e documenti sulle loro attività; b) effettua controlli in ordine al rispetto degli atti di cui ai commi 36 e 37; c) irroga, salvo che il fatto costituisca reato, in caso di inosservanza dei propri provvedimenti o in caso di mancata ottemperanza da parte dei soggetti esercenti il servizio, alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli, ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti acquisiti non siano veritieri, sanzioni amministrative pecuniarie non inferiori nel minimo a euro 2.500 e non superiori nel massimo a lire 300 miliardi; in caso*

*di reiterazione delle violazioni ha la facoltà, qualora ciò non comprometta la fruibilità del servizio da parte degli utenti, di sospendere l'attività di impresa fino a 6 mesi ovvero proporre al Ministro competente la sospensione o la decadenza della concessione; d) ordina al soggetto esercente il servizio la cessazione di comportamenti lesivi dei diritti degli utenti, imponendo, ai sensi del comma 12, lettera g), l'obbligo di corrispondere un indennizzo; e) può adottare, nell'ambito della procedura di conciliazione o di arbitrato, provvedimenti temporanei diretti a garantire la continuità dell'erogazione del servizio ovvero a far cessare forme di abuso o di scorretto funzionamento da parte del soggetto esercente il servizio.”.*

Per i settori specifici la raccolta riporta **l'art. 37 DL 06/12/2011 n. 201 con art. [1, co 1, L. 24/03/2012, n. 27](#)**(Liberalizzazione nel settore dei trasporti) istitutiva dell'Autorità di regolazione del settore dei trasporti, nonché l'art. **21, comma 19, DL 201/2011** che assegna all'Autorità dell'Energia Elettrica e del Gas le funzioni di regolazione in materia di servizio idrico.

A quest'ultimo proposito l'assegnazione di nuove funzioni all'AEEG ed il conseguenziale presumibile aumento dei costi di funzionamento, hanno spinto il legislatore a prevedere a tale ultimo fine un contributo di importo non superiore all'uno per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio versato dai soggetti esercenti i servizi, nonché un aumento di organico della predetta Autorità (art 21 DL 201/2011 commi 19 bis e ter introdotti dall'art. 24 bis DL 1/2012. Le funzioni specifiche di regolazione dei servizi idrici sono state definite con il Dpcm 20 luglio 2012 e comprendono tutte le attività di captazione, potabilizzazione, adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione.

Il DPCM del 20/07/2012 (in particolare l'art. 3) individua, infine, le funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Per quanto concerne, invece, l'Autorità nazionale per i trasporti da segnalare il DPCM dell'11/05/2012 che ne ha stabilito la sede legale in Roma.

**1. Art. 2, commi 2 - 11 L. 14-11-1995 n. 481 - (Istituzione delle Autorità per i servizi di pubblica utilità)**

1. (Art. 2, commi 2 - 11 L. 14-11-1995 n. 481) Le disposizioni del presente articolo costituiscono principi generali cui si ispira la normativa relativa alle Autorità.
2. Al fine di consentire una equilibrata distribuzione sul territorio italiano degli organismi pubblici che svolgono funzioni di carattere nazionale, più Autorità per i servizi pubblici non possono avere sede nella medesima città.
3. La disciplina e la composizione di ciascuna Autorità sono definite da normative particolari che tengono conto delle specificità di ciascun settore sulla base dei principi generali del presente articolo. La presente legge disciplina nell'articolo 3 il settore dell'energia elettrica e del gas. Gli altri settori saranno disciplinati con appositi provvedimenti legislativi.
4. Le Autorità operano in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione; esse sono preposte alla regolazione e al controllo del settore di propria competenza. Per i settori dell'energia elettrica e del gas, al fine di tutelare i clienti finali e di garantire mercati effettivamente concorrenziali, le competenze ricomprendono tutte le attività della relativa filiera.
5. Le Autorità, in quanto autorità nazionali competenti per la regolazione e il controllo, svolgono attività consultiva e di segnalazione al Governo nelle materie di propria competenza anche ai fini della definizione, del recepimento e della attuazione della normativa comunitaria.
6. Ciascuna Autorità è organo collegiale costituito, dal presidente e da due membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro competente. Le designazioni effettuate dal Governo sono previamente sottoposte al parere delle competenti Commissioni parlamentari. In nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti. Le

medesime Commissioni possono procedere all'audizione delle persone designate. In sede di prima attuazione della presente legge le Commissioni parlamentari si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta del parere; decorso tale termine il parere viene espresso a maggioranza assoluta.

7. I componenti di ciascuna Autorità sono scelti fra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore; durano in carica sette anni e non possono essere confermati. A pena di decadenza essi non possono esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, ivi compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di competenza della medesima Autorità. I dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono collocati fuori ruolo per l'intera durata dell'incarico.
8. Per almeno quattro anni dalla cessazione dell'incarico i componenti delle Autorità non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con le imprese operanti nel settore di competenza; la violazione di tale divieto è punita, salvo che il fatto costituisca reato, con una sanzione pecuniaria pari, nel minimo, alla maggiore somma tra 50 milioni di lire e l'importo del corrispettivo percepito e, nel massimo, alla maggiore somma tra 500 milioni di lire e l'importo del corrispettivo percepito. All'imprenditore che abbia violato tale divieto si applica la sanzione amministrativa pecuniaria pari allo 0,5 per cento del fatturato e, comunque, non inferiore a 300 milioni di lire e non superiore a 200 miliardi di lire, e, nei casi più gravi o quando il comportamento illecito sia stato reiterato, la revoca dell'atto concessivo o autorizzativo. I valori di tali sanzione sono rivalutati secondo il tasso di variazione annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati rilevato dall'ISTAT.
9. I componenti e i funzionari delle Autorità, nell'esercizio delle funzioni, sono pubblici ufficiali e sono tenuti al segreto d'ufficio. Fatta salva la riserva all'organo collegiale di adottare i provvedimenti nelle materie di cui al comma 12, per garantire la responsabilità e l'autonomia nello svolgimento delle procedure istruttorie, ai sensi della [legge 7 agosto](#)

[1990, n. 241](#) , e successive modificazioni, e del [decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29](#), e successive modificazioni, si applicano i principi riguardanti l'individuazione e le funzioni del responsabile del procedimento, nonché quelli relativi alla distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo, attribuite agli organi di vertice, e quelli concernenti le funzioni di gestione attribuite ai dirigenti.

10. Le indennità spettanti ai componenti le Autorità sono determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro.

**2. Art. 2, commi 12 ss L. n. 481/1995 - (Funzioni delle Autorità)**

1. (Art. 2, commi 12 ss L. n. 481/1995) Ciascuna Autorità nel perseguire le finalità di cui all'articolo 1 svolge le seguenti funzioni:

- a) formula osservazioni e proposte da trasmettere al Governo e al Parlamento sui servizi da assoggettare a regime di concessione o di autorizzazione e sulle relative forme di mercato, nei limiti delle leggi esistenti, proponendo al Governo le modifiche normative e regolamentari necessarie in relazione alle dinamiche tecnologiche, alle condizioni di mercato ed all'evoluzione delle normative comunitarie;
- b) propone i Ministri competenti gli schemi per il rinnovo nonché per eventuali variazioni dei singoli atti di concessione o di autorizzazione, delle convenzioni e dei contratti di programma;
- c) controlla che le condizioni e le modalità di accesso per i soggetti esercenti i servizi, comunque stabilite, siano attuate nel rispetto dei principi della concorrenza e della trasparenza, anche in riferimento alle singole voci di costo, anche al fine di prevedere l'obbligo di prestare il servizio in condizioni di eguaglianza, in modo che tutte le ragionevoli esigenze degli utenti siano soddisfatte, ivi comprese quelle degli anziani e dei disabili, garantendo altresì il rispetto: dell'ambiente, la sicurezza degli impianti e la salute degli addetti;
- d) propone la modifica delle clausole delle concessioni e delle convenzioni, ivi comprese quelle relative all'esercizio in esclusiva, delle autorizzazioni, dei contratti di programma in essere e delle condizioni di svolgimento dei servizi, ove ciò sia richiesto dall'andamento del mercato o dalle ragionevoli esigenze degli

utenti, definendo altresì le condizioni tecnico-economiche di accesso e di interconnessione alle reti, ove previsti dalla normativa vigente;

- e) stabilisce e aggiorna, in relazione all'andamento del mercato, la tariffa base, i parametri e gli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe di cui al commi 17, 18 e 19, nonché le modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale in modo da assicurare la qualità, l'efficienza del servizio e l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale, nonché la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse di cui al comma di cui al comma 1 dell'articolo 1, tenendo separato dalla tariffa qualsiasi tributo od onere improprio; verifica la conformità ai criteri di cui alla presente lettera delle proposte di aggiornamento delle tariffe annualmente presentate e si pronuncia, sentiti eventualmente i soggetti esercenti il servizio, entro novanta giorni dal ricevimento della proposta; qualora la pronuncia non intervenga entro tale termine, le tariffe si intendono verificate positivamente;
- f) emana le direttive per la separazione contabile e amministrativa e verifica i costi delle singole prestazioni per assicurare, tra l'altro, la loro corretta disaggregazione e imputazione per funzione svolta, per area geografica e per categoria di utenza evidenziando separatamente gli oneri conseguenti alla fornitura del servizio universale definito dalla convenzione, provvedendo quindi al confronto tra essi e i costi analoghi in altri Paesi, assicurando la pubblicizzazione dei dati;
- g) controlla lo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, di accesso, di acquisizione della documentazione e delle notizie utili, determinando altresì i casi di indennizzo automatico da parte del soggetto esercente il servizio nei confronti dell'utente ove il medesimo soggetto non rispetti le clausole contrattuali o eroghi il servizio con livelli qualitativi inferiori a quelli stabiliti nel regolamento di servizio di cui al comma 37, nel contratto di programma ovvero ai sensi della lettera h);
- h) emana le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi, definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente, sentiti i soggetti esercenti il servizio e i rappresentanti degli utenti e dei consumatori, eventualmente

differenziandoli per settore e tipo di prestazione; tali determinazioni producono gli effetti di cui al comma 37;

- i) assicura la più ampia pubblicità delle condizioni dei servizi; studia l'evoluzione del settore e dei singoli servizi, anche per modificare condizioni tecniche, giuridiche ed economiche relative allo svolgimento o all'erogazione dei medesimi; promuove iniziative volte a migliorare le modalità di erogazione dei servizi; presenta annualmente al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri una relazione sullo stato dei servizi e sull'attività svolta;
- l) pubblicizza e diffonde la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi al fine di garantire la massima trasparenza, la concorrenzialità dell'offerta e la possibilità di migliori scelte da parte degli utenti intermedi o finali;
- m) valuta reclami, istanze e segnalazioni presentate dagli utenti o dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio nei confronti dei quali interviene imponendo, ove opportuno, modifiche alle modalità di esercizio degli stessi ovvero procedendo alla revisione del regolamento di servizio di cui al comma 37;
- n) verifica la congruità delle misure adottate dai soggetti esercenti il servizio al fine di assicurare la parità di trattamento tra gli utenti, garantire la continuità della prestazione dei servizi, verificare periodicamente la qualità e l'efficacia delle prestazioni all'uopo acquisendo anche la valutazione degli utenti, garantire ogni informazione circa le modalità di prestazione dei servizi e i relativi livelli qualitativi, consentire a utenti e consumatori il più agevole accesso agli uffici aperti al pubblico, ridurre il numero degli adempimenti richiesti agli utenti semplificando le procedure per l'erogazione del servizio, assicurare la sollecita risposta a reclami, istanze e segnalazioni nel rispetto dei livelli qualitativi e tariffari;
- o) propone al Ministro competente la sospensione o la decadenza della concessione per i casi in cui tali provvedimenti siano consentiti dall'ordinamento;
- p) controlla che ciascun soggetto esercente il servizio adotti, in base alla direttiva sui principi dell'erogazione dei servizi pubblici del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 43 del 22

febbraio 1994, una carta di servizio pubblico con indicazione di standards dei singoli servizi e ne verifica il rispetto.

2. **(art. 2, comma 13 L. n. 481/1995)** Il Ministro competente, se respinge le proposte di cui alle lettere *b*), *d*) e *o*) del comma 12, chiede all'Autorità una nuova proposta e indica esplicitamente i principi e i criteri previsti dalla presente legge ai quali attenersi. Il Ministro competente, qualora non intenda accogliere la seconda proposta dell'Autorità, propone al Presidente del Consiglio dei ministri di decidere, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in difformità esclusivamente per gravi e rilevanti motivi di utilità generale.
3. **(art. 2 comma 14 L. n. 481/1995)** A ciascuna Autorità sono trasferite tutte le funzioni amministrative esercitate da organi statali e da altri enti e amministrazioni pubblici, anche a ordinamento autonomo, relative alle sue attribuzioni. Fino alla data di entrata in vigore dei regolamenti di cui al comma 28, il Ministro competente continua comunque ad esercitare le funzioni in precedenza ad esso attribuite dalla normativa vigente. Sono fatte salve le funzioni di indirizzo nel settore spettanti al Governo e le attribuzioni riservate alle autonomie locali.
4. **(art. 2 comma 15 L. n. 481/1995)** Nelle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano gli articoli 12 e 13 del testo unico approvato con [decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670](#) , e le relative norme di attuazione contenute nel [decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381](#) , e nel [decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235](#).
5. **(art. 2 comma 16 L. n. 481/1995)** Nella regione Valle d'Aosta si applicano le norme contenute negli articoli 7, 8, 9 e 10 dello statuto speciale, approvato con [legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4](#).



3. **Art. 2, co 20 - 22 L n. 481/1995 - (Esercizio delle funzioni delle Autorità)**
1. **(art. 2, co 20 L n. 481/1995)** Per lo svolgimento delle proprie funzioni, ciascuna Autorità:
    - a) richiede, ai soggetti esercenti il servizio, informazioni e documenti sulle loro attività;
    - b) effettua controlli in ordine al rispetto degli atti di cui ai commi 36 e 37;
    - c) **irroga**, salvo che il fatto costituisca reato, in caso di inosservanza dei propri provvedimenti o in caso di mancata ottemperanza da parte dei soggetti esercenti il servizio, alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli, ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti acquisiti non siano veritieri, sanzioni amministrative pecuniarie non inferiori nel minimo a euro 2.500 e non superiori nel massimo a lire 300 miliardi; in caso di reiterazione delle violazioni ha la facoltà, qualora ciò non comprometta la fruibilità del servizio da parte degli utenti, di sospendere l'attività di impresa fino a 6 mesi ovvero proporre al Ministro competente la sospensione o la decadenza della concessione;
    - d) ordina al soggetto esercente il servizio la cessazione di comportamenti lesivi dei diritti degli utenti, imponendo, ai sensi del comma 12, lettera g), l'obbligo di corrispondere un indennizzo;
    - e) può adottare, nell'ambito della procedura di conciliazione o di arbitrato, provvedimenti temporanei diretti a garantire la continuità dell'erogazione del servizio ovvero a far cessare forme di abuso o di scorretto funzionamento da parte del soggetto esercente il servizio.
  2. **(art. 2, co 21 L. n. 481/95)** Il Governo, nell'ambito del documento di programmazione economico-finanziaria, indica alle Autorità il quadro di esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del Paese.
  3. **(art. 2, co 22 L. n. 481/95)** Le pubbliche amministrazioni e le imprese sono tenute a fornire alle Autorità, oltre a notizie e informazioni, la collaborazione per l'adempimento delle loro funzioni.

**4. Art. 2, co 23 - 33 L. n. 481/95 - (Organizzazione delle Autorità)**

1. **(art. 2, co 23 L. n. 481/95)** Le Autorità disciplinano, ai sensi del capo III della [legge 7 agosto 1990, n. 241](#), con proprio regolamento, da adottare entro novanta giorni dall'avvenuta nomina, audizioni periodiche delle formazioni associative nelle quali i consumatori e gli utenti siano organizzati. Nel medesimo regolamento sono altresì disciplinati audizioni periodiche delle associazioni ambientaliste, delle associazioni sindacali delle imprese e dei lavoratori e lo svolgimento di rilevazioni sulla soddisfazione degli utenti e sull'efficacia dei servizi.
  
2. **(art. 2, co 24 L. n. 481/95)** Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell'articolo [17, comma 1](#), della [legge 23 agosto 1988, n. 400](#), sono definiti:
  - a) le procedure relative alle attività svolte dalle Autorità idonee a garantire agli interessati la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio, in forma scritta e orale, e la verbalizzazione;
  - b) i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per l'esperimento di procedure di conciliazione o di arbitrato in contraddittorio presso le Autorità nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio, prevedendo altresì i casi in cui tali procedure di conciliazione o di arbitrato possano essere rimesse in prima istanza alle commissioni arbitrali e conciliative istituite presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, lettera a), della [legge 29 dicembre 1993, n. 580](#). Fino alla scadenza del termine fissato per la presentazione delle istanze di conciliazione o di deferimento agli arbitri, sono sospesi i termini per il ricorso in sede giurisdizionale che, se proposto, è improcedibile. Il verbale di conciliazione o la decisione arbitrale costituiscono titolo esecutivo.
  - c) La tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo è disciplinata dal codice del processo amministrativo.
  
3. **(art. 2, co 26, L. n. 481/95)** La pubblicità di atti e procedimenti delle Autorità è assicurata anche attraverso un apposito bollettino pubblicato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

4. **(art. 2, co. 27 L. n. 481/95)** Ciascuna Autorità ha autonomia organizzativa, contabile e amministrativa. Il bilancio preventivo e il rendiconto della gestione, soggetto al controllo della Corte dei conti, sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale.
5. **(art. 2, co. 28 L. n. 481/95)** Ciascuna Autorità, con propri regolamenti, definisce, entro trenta giorni dalla sua costituzione, le norme concernenti l'organizzazione interna e il funzionamento, la pianta organica del personale di ruolo, che non può eccedere le centoventi unità, l'ordinamento delle carriere, nonché, in base ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali e organizzative, il trattamento giuridico ed economico del personale. Alle Autorità non si applicano le disposizioni di cui al [D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29](#), e successive modificazioni, fatto salvo quanto previsto dal comma 10 del presente articolo.
6. **(Art. 2, co. 29 L. n. 481/95)** Il regolamento del personale di ruolo previsto nella pianta organica di ciascuna Autorità avviene mediante pubblico concorso, ad eccezione delle categorie per le quali sono previste assunzioni in base all'articolo [16](#) della [legge 28 febbraio 1987, n. 56](#), e successive modificazioni. In sede di prima attuazione della presente legge ciascuna Autorità provvede mediante apposita selezione anche nell'ambito del personale dipendente da pubbliche amministrazioni in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza richiesti per l'espletamento delle singole funzioni e tale da garantire la massima neutralità e imparzialità comunque nella misura massima del 50 per cento dei posti previsti nella pianta organica.
7. **(Art. 2, co. 30 L. n. 481/95)** Ciascuna autorità può assumere, in numero non superiore a sessanta unità, dipendenti con contratto a tempo determinato di durata non superiore a due anni nonché esperti e collaboratori esterni, in numero non superiore a dieci, per specifici obiettivi e contenuti professionali, con contratti a tempo determinato di durata non superiore a due anni che possono essere rinnovati per non più di due volte.

8. **(Art. 2, co. 31 L. n. 481/95)** Il personale dipendente in servizio anche in forza di contratto a tempo determinato presso le Autorità non può assumere altro impiego o incarico né esercitare altra attività professionale, anche se a carattere occasionale. Esso, inoltre, non può avere interessi diretti o indiretti nelle imprese del settore. La violazione di tali divieti costituisce causa di decadenza dall'impiego ed è punita, ove il fatto non costituisca reato, con una sanzione amministrativa pecuniaria pari, nel minimo, a 5 milioni di lire, e, nel massimo, alla maggior somma tra 50 milioni di lire e l'importo del corrispettivo percepito.
  
  9. **(Art. 2, co. 32 L. n. 481/95)** Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 481/1995 della presente legge, sono emanati, ai sensi dell'articolo [17, comma 2](#), della [legge 23 agosto 1988, n. 400](#), uno o più regolamenti volti a trasferire le ulteriori competenze connesse a quelle attribuite alle Autorità dalla presente legge nonché a riorganizzare o a sopprimere gli uffici e a rivedere le piante organiche delle amministrazioni pubbliche interessate dalla applicazione della presente legge e cessano le competenze esercitate in materia dal Comitato interministeriale per la programmazione economica. A decorrere dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di cui al presente comma sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano gli uffici soppressi riorganizzati. I regolamenti indicano le disposizioni abrogate ai sensi del precedente periodo.
  
  10. **(Art. 2, co. 33 L. n. 481/95)** Le Autorità, con riferimento agli atti e ai comportamenti delle imprese operanti nei settori sottoposti al loro controllo, segnalano all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la sussistenza di ipotesi di violazione delle disposizioni della [legge 10 ottobre 1990, n. 287](#).
- 5. Art. 2, commi 38 ss L. n. 481/95 - (Risorse economiche)**
1. All'onere derivante dall'istituzione e dal funzionamento delle Autorità, determinato in lire 3 miliardi per il 1995 e in lire 20 miliardi, per ciascuna Autorità, a decorrere dal 1996, si provvede:
    - a) per il 1995, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1995-1997, al capitolo 6856 dello stato di previsione del

Ministero del tesoro per l'anno 1995 all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato;

- b) a decorrere dal 1996, mediante contributo di importo non superiore all'uno per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio, versato dai soggetti esercenti il servizio stesso; il contributo è versato entro il 31 luglio di ogni anno nella misura e secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro delle finanze emanato, di concerto con il Ministro del tesoro, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della Legge n. 481/1995.

2. Le somme di cui al comma 38, lettera *b*), afferenti all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e all'Autorità per l'energia elettrica e il gas sono versate direttamente ai bilanci dei predetti enti.

3. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

**6. Art. 37 Dl 06/12/2011 n. 201 con art. 1, co 1, L. 24/03/2012, n. 27 - (Liberalizzazione nel settore dei trasporti)**

1. Nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui agli [legge 14 novembre 1995, n. 481](#), è istituita l'Autorità di regolazione dei trasporti, di seguito denominata «Autorità», la quale opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione. La sede dell'Autorità è definita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro il termine del 30 aprile 2012. In sede di prima attuazione del presente articolo, il collegio dell'Autorità è costituito entro il 31 maggio 2012. L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione. L'Autorità esercita le proprie competenze a decorrere dalla data di adozione dei regolamenti di cui all'articolo [2, comma 28](#), della [legge 14 novembre](#)

[1995, n. 481](#). All'Autorità si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni organizzative e di funzionamento di cui alla medesima legge.

**1.bis** L'Autorità è organo collegiale composto dal presidente e da due componenti nominati secondo le procedure di cui all'articolo [2, comma 7](#), della [legge 14 novembre 1995, n. 481](#). Ai componenti e ai funzionari dell'Autorità si applica il regime previsto dall'articolo 2, commi da 8 a 11, della medesima legge. Il collegio nomina un segretario generale, che sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e ne risponde al presidente.

**1.ter** I componenti dell'Autorità sono scelti, nel rispetto dell'equilibrio di genere, tra persone di indiscussa moralità e indipendenza e di comprovata professionalità e competenza nei settori in cui opera l'Autorità. A pena di decadenza essi non possono esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati nè ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, ivi compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici, nè avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di competenza della medesima Autorità. I dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono collocati fuori ruolo per l'intera durata dell'incarico. I componenti dell'Autorità sono nominati per un periodo di sette anni e non possono essere confermati nella carica. In caso di dimissioni o impedimento del presidente o di un membro dell'Autorità, si procede alla sostituzione secondo le regole ordinarie previste per la nomina dei componenti dell'Autorità, la loro durata in carica e la non rinnovabilità del mandato.

**2.** L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed in particolare provvede:

- a) a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, fatte salve le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all'articolo [36](#) del [decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 15](#)

[luglio 2011, n. 111](#), nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti;

- b) a definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori;
- c) a verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri fissati ai sensi della lettera b);
- d) a stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta;
- e) a definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto; sono fatte salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i gestori dei servizi e delle infrastrutture possono inserire nelle proprie carte dei servizi;
- f) a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici; con riferimento al trasporto ferroviario regionale, l'Autorità verifica che nei relativi bandi di gara non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l'accesso al mercato a concorrenti potenziali e specificamente che la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisca un requisito per la partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti. In questi casi, all'impresa aggiudicataria è concesso un tempo massimo di diciotto mesi, decorrenti dall'aggiudicazione definitiva, per l'acquisizione del materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento del servizio;
- g) con particolare riferimento al settore autostradale, a stabilire per le nuove concessioni sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del pricecap, con

determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione; a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione; a definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto;

- h) con particolare riferimento al settore aeroportuale, a svolgere ai sensi degli articoli da 71 a 81 del [decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1](#), tutte le funzioni di Autorità di vigilanza istituita dall'articolo [71, comma 2](#), del predetto [decreto-legge n. 1 del 2012](#), in attuazione della [direttiva 2009/12/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali;
- i) con particolare riferimento all'accesso all'infrastruttura ferroviaria, a svolgere tutte le funzioni di organismo di regolazione di cui all'articolo [37](#) del [decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188](#), e, in particolare, a definire i criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura e i criteri di assegnazione delle tracce e della capacità e a vigilare sulla loro corretta applicazione da parte del gestore dell'infrastruttura;
- l) l'Autorità, in caso di inosservanza di propri provvedimenti o di mancata ottemperanza da parte dei soggetti esercenti il servizio alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli, ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti non siano veritieri, può irrogare sanzioni amministrative pecuniarie determinate in fase di prima applicazione secondo le modalità e nei limiti di cui all'articolo [12 2](#) della [legge 14 novembre 1995, n. 481](#). L'ammontare riveniente dal pagamento delle predette sanzioni è destinato ad un fondo per il finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori dei settori dei trasporti, approvati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti su proposta dell'Autorità. Tali progetti possono beneficiare del sostegno di altre istituzioni pubbliche nazionali e europee;
- m) con particolare riferimento al servizio taxi, a monitorare e verificare la corrispondenza dei livelli di offerta del servizio taxi, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, secondo i criteri di



ragionevolezza e proporzionalità, allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli utenti. Comuni e regioni, nell'ambito delle proprie competenze, provvedono, previa acquisizione di preventivo parere da parte dell'Autorità, ad adeguare il servizio dei taxi, nel rispetto dei seguenti principi:

1. l'incremento del numero delle licenze ove ritenuto necessario anche in base alle analisi effettuate dalla Autorità per confronto nell'ambito di realtà europee comparabili, a seguito di un'istruttoria sui costi-benefici anche ambientali, in relazione a comprovate ed oggettive esigenze di mobilità ed alle caratteristiche demografiche e territoriali, bandendo concorsi straordinari in conformità alla vigente programmazione numerica, ovvero in deroga ove la programmazione numerica manchi o non sia ritenuta idonea dal comune ad assicurare un livello di offerta adeguato, per il rilascio, a titolo gratuito o a titolo oneroso, di nuove licenze da assegnare ai soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dall'articolo [6](#) della [legge 15 gennaio 1992, n. 21](#), fissando, in caso di titolo oneroso, il relativo importo ed individuando, in caso di eccedenza delle domande, uno o più criteri selettivi di valutazione automatica o immediata, che assicurino la conclusione della procedura in tempi celeri. I proventi derivanti dal rilascio di licenze a titolo oneroso sono finalizzati ad adeguate compensazioni da corrispondere a coloro che sono già titolari di licenza;
2. consentire ai titolari di licenza d'intesa con i comuni una maggiore libertà nell'organizzazione del servizio sia per fronteggiare particolari eventi straordinari o periodi di prevedibile incremento della domanda e in numero proporzionato alle esigenze dell'utenza, sia per sviluppare nuovi servizi integrativi come il taxi ad uso collettivo o altre forme;
3. consentire una maggiore libertà nella fissazione delle tariffe, la possibilità di una loro corretta e trasparente pubblicizzazione a tutela dei consumatori, prevedendo la possibilità per gli utenti di avvalersi di tariffe predeterminate dal comune per percorsi prestabiliti;
4. migliorare la qualità di offerta del servizio, individuando criteri mirati ad ampliare la formazione professionale degli operatori con particolare riferimento alla sicurezza stradale e alla conoscenza delle lingue straniere, nonché alla conoscenza della normativa in materia fiscale, amministrativa e civilistica del

settore, favorendo gli investimenti in nuove tecnologie per l'efficientamento organizzativo ed ambientale del servizio e adottando la carta dei servizi a livello regionale;

n) con riferimento alla disciplina di cui alla lettera m), l'Autorità può ricorrere al tribunale amministrativo regionale del Lazio.

**3.** Nell'esercizio delle competenze disciplinate dal comma 2 del presente articolo, l'Autorità:

- a) può sollecitare e coadiuvare le amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli, mediante l'adozione di pareri che può rendere pubblici;
- b) determina i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate e può imporre, se necessario per garantire la concorrenza, la separazione contabile e societaria delle imprese integrate;
- c) propone all'amministrazione competente la sospensione, la decadenza o la revoca degli atti di concessione, delle convenzioni, dei contratti di servizio pubblico, dei contratti di programma e di ogni altro atto assimilabile comunque denominato, qualora sussistano le condizioni previste dall'ordinamento;
- d) richiede a chi ne è in possesso le informazioni e l'esibizione dei documenti necessari per l'esercizio delle sue funzioni, nonché raccoglie da qualunque soggetto informato dichiarazioni, da verbalizzare se rese oralmente;
- e) se sospetta possibili violazioni della regolazione negli ambiti di sua competenza, svolge ispezioni presso i soggetti sottoposti alla regolazione mediante accesso a impianti, a mezzi di trasporto e uffici; durante l'ispezione, anche avvalendosi della collaborazione di altri organi dello Stato, può controllare i libri contabili e qualsiasi altro documento aziendale, ottenerne copia, chiedere chiarimenti e altre informazioni, apporre sigilli; delle operazioni ispettive e delle dichiarazioni rese deve essere redatto apposito verbale;
- f) ordina la cessazione delle condotte in contrasto con gli atti di regolazione adottati e con gli impegni assunti dai soggetti sottoposti a regolazione, disponendo le misure opportune di ripristino; nei casi in cui intenda adottare una decisione volta a fare cessare un'infrazione e le imprese propongano impegni idonei a rimuovere le

contestazioni da essa avanzate, può rendere obbligatori tali impegni per le imprese e chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione; può riaprire il procedimento se mutano le circostanze di fatto su cui sono stati assunti gli impegni o se le informazioni trasmesse dalle parti si rivelano incomplete, inesatte o fuorvianti; in circostanze straordinarie, ove ritenga che sussistano motivi di necessità e di urgenza, al fine di salvaguardare la concorrenza e di tutelare gli interessi degli utenti rispetto al rischio di un danno grave e irreparabile, può adottare provvedimenti temporanei di natura cautelare;

- g) valuta i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione, ai fini dell'esercizio delle sue competenze;
- h) favorisce l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti;
- i) ferme restando le sanzioni previste dalla legge, da atti amministrativi e da clausole convenzionali, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento del fatturato dell'impresa interessata nei casi di inosservanza dei criteri per la formazione e l'aggiornamento di tariffe, canoni, pedaggi, diritti e prezzi sottoposti a controllo amministrativo, comunque denominati, di inosservanza dei criteri per la separazione contabile e per la disaggregazione dei costi e dei ricavi pertinenti alle attività di servizio pubblico e di violazione della disciplina relativa all'accesso alle reti e alle infrastrutture o delle condizioni imposte dalla stessa Autorità, nonché di inottemperanza agli ordini e alle misure disposti;
- l) applica una sanzione amministrativa pecuniaria fino all'1 per cento del fatturato dell'impresa interessata qualora:
  - 1. i destinatari di una richiesta della stessa Autorità forniscano informazioni inesatte, fuorvianti o incomplete, ovvero non forniscano le informazioni nel termine stabilito.
  - 2. i destinatari di un'ispezione rifiutino di fornire ovvero presentino in modo incompleto i documenti aziendali, nonché rifiutino di fornire o forniscano in modo inesatto, fuorviante o incompleto i chiarimenti richiesti.

3. nel caso di inottemperanza agli impegni di cui alla lettera f) applica una sanzione fino al 10 per cento del fatturato dell'impresa interessata.
4. Restano ferme tutte le altre competenze diverse da quelle disciplinate nel presente articolo delle amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nei settori indicati; in particolare, restano ferme le competenze in materia di vigilanza, controllo e sanzione nell'ambito dei rapporti con le imprese di trasporto e con i gestori delle infrastrutture, in materia di sicurezza e standard tecnici, di definizione degli ambiti del servizio pubblico, di tutela sociale e di promozione degli investimenti. Tutte le amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nonché gli enti strumentali che hanno competenze in materia di sicurezza e standard tecnici delle infrastrutture e dei trasporti trasmettono all'Autorità le delibere che possono avere un impatto sulla concorrenza tra operatori del settore, sulle tariffe, sull'accesso alle infrastrutture, con facoltà da parte dell'Autorità di fornire segnalazioni e pareri circa la congruenza con la regolazione economica. Restano altresì ferme e possono essere contestualmente esercitate le competenze dell'Autorità garante della concorrenza disciplinate dalla [legge 10 ottobre 1990, n. 287](#) e dai decreti legislativi 2 agosto 2007, n. 145 e 2 agosto 2007, n. 146, e le competenze dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di cui al [decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163](#) e le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all'articolo 36 del [decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98](#).
5. L'Autorità rende pubblici nei modi più opportuni i provvedimenti di regolazione e riferisce annualmente alle Camere evidenziando lo stato della disciplina di liberalizzazione adottata e la parte ancora da definire. La regolazione approvata ai sensi del presente articolo resta efficace fino a quando è sostituita dalla regolazione posta dalle amministrazioni pubbliche cui saranno affidate le competenze previste dal presente articolo.
6. Alle attività di cui al comma 3 del presente articolo si provvede come segue:
  - a) agli oneri derivanti dall'istituzione dell'Autorità e dal suo funzionamento per l'anno 2012, nel limite massimo di 5 milioni di euro, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo [10, comma 5](#), del [decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282](#), convertito, con

modificazioni, dalla [legge 27 dicembre 2004, n. 307](#), relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica;

*b)* mediante un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, in misura non superiore all'uno per mille del fatturato derivanti dall'esercizio delle attività svolte percepiti nell'ultimo esercizio. Il contributo è determinato annualmente con atto dell'Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel termine di trenta giorni dalla ricezione dell'atto, possono essere formulati rilievi cui l'Autorità si conforma; in assenza di rilievi nel termine l'atto si intende approvato;

*b-bis)* ai sensi dell'articolo 2, comma 29, ultimo periodo, della [legge 14 novembre 1995, n. 481](#), in sede di prima attuazione del presente articolo, l'Autorità provvede al reclutamento del personale di ruolo, nella misura massima del 50 per cento dei posti disponibili nella pianta organica, determinata in ottanta unità, e nei limiti delle risorse disponibili, mediante apposita selezione nell'ambito del personale dipendente da pubbliche amministrazioni in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza richiesti per l'espletamento delle singole funzioni e tale da garantire la massima neutralità e imparzialità. In fase di avvio il personale selezionato dall'Autorità è comandato da altre pubbliche amministrazioni, con oneri a carico delle amministrazioni di provenienza. A seguito del versamento dei contributi di cui alla lettera b), il predetto personale è immesso nei ruoli dell'Autorità nella qualifica assunta in sede di selezione.

*6-bis.* Nelle more dell'entrata in operatività dell'Autorità, determinata con propria delibera, le funzioni e le competenze attribuite alla stessa ai sensi del presente articolo continuano ad essere svolte dalle amministrazioni e dagli enti pubblici competenti nei diversi settori interessati. A decorrere dalla stessa data l'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c), del regolamento di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2008, n. 211](#), istituito ai sensi dell'articolo [37](#) del [decreto legislativo 8 luglio 2003, n.](#)

[188](#), è soppresso. Conseguentemente, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti provvede alla riduzione della dotazione organica del personale dirigenziale di prima e di seconda fascia in misura corrispondente agli uffici dirigenziali di livello generale e non generale soppressi. Sono, altresì, soppressi gli stanziamenti di bilancio destinati alle relative spese di funzionamento.

*6-ter.* Restano ferme le competenze del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell'economia e delle finanze nonché del CIPE in materia di approvazione di contratti di programma nonché di atti convenzionali, con particolare riferimento ai profili di finanza pubblica.

**7. Art. 21, comma 19, DL 201/2011 - (Funzioni dell'Autorità Energia Elettrica e Gas in materia di servizio idrico)**

1. con riguardo all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, sono trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, che vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481.

**8. [Art. 21, commi 19 bis e 19 ter, DL 201/2001 - \(Contributo AEEG\)](#)**

1. All'onere derivante dal funzionamento dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, in relazione ai compiti di regolazione e controllo dei servizi idrici di cui al comma 19, si provvede mediante un contributo di importo non superiore all'uno per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio versato dai soggetti esercenti i servizi stessi, ai sensi dell'[articolo 2, comma 38, lettera b\), della legge 14 novembre 1995, n. 481](#), e successive modificazioni, e dell'[articolo 1, comma 68-bis, della legge 23 dicembre 2005, n. 266](#).
2. In ragione delle nuove competenze attribuite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas ai sensi del comma 19, la pianta organica dell'Autorità è incrementata di quaranta posti.

**9. Art. 3 DPCM 20/07/2011 - (Individuazione delle funzioni di regolazione del servizio idrico integrato trasferite all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas)**

1. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas esercita, secondo i principi indicati, le seguenti funzioni di regolazione e controllo del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono:
  - a) definisce i livelli minimi e gli obiettivi di qualità del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, per ogni singolo gestore e vigila sulle modalità di erogazione del servizio stesso; a tal fine, prevede premialità e penalità, esercita poteri di acquisizione di documenti, accesso e ispezione, irroga, in caso di inosservanza, in tutto o in parte, sanzioni amministrative pecuniarie e, in caso di reiterazione delle violazioni, qualora ciò non comprometta la fruibilità del servizio da parte degli utenti, propone al soggetto

affidante la sospensione o la cessazione dell'affidamento; determina altresì obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti in caso di violazione dei medesimi provvedimenti. Resta ferma la facoltà in capo agli enti affidanti di prevedere nei contratti di servizio livelli minimi ed obiettivi migliorativi rispetto a quelli previsti dall'Autorità che ne tiene conto ai fini della definizione della tariffa;

b) predispone, ai sensi dell'art. [151](#) del [decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152](#), una o più convenzioni tipo per la regolazione dei rapporti tra autorità competenti all'affidamento del servizio e soggetti gestori;

c) definisce le componenti di costo - inclusi i costi finanziari degli investimenti e della gestione - per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, per i vari settori di impiego, in conformità ai criteri e agli obiettivi stabiliti dal Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare di cui all'art. 1, comma 1, lettere c), d), e), f);

d) predispone e rivede periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, di cui alla precedente lettera c) sulla base del riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio sostenuti dai gestori, prevedendo forme di tutela per le categorie di utenza in condizioni economico sociali disagiate individuate dalla legge e fissa, altresì, le relative modalità di revisione periodica, vigilando sull'applicazione delle tariffe;

e) verifica la corretta redazione del piano d'ambito, acquisita la valutazione già effettuata dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano sulla coerenza dei piani d'ambito con la pianificazione regionale e provinciale di settore, esprimendo osservazioni, rilievi e impartendo, a pena d'inefficacia, prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le autorità competenti e i gestori del servizio idrico integrato ai sensi dell'art. 2, comma 186-bis, della [legge 23 dicembre 2009, n. 191](#);

f) approva le tariffe del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i



servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, proposte dal soggetto competente sulla base del piano di ambito di cui all'art. 149 del decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 152, impartendo, a pena d'inefficacia prescrizioni. In caso di inadempienza, o su istanza delle amministrazioni e delle parti interessate, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas intima l'osservanza degli obblighi entro trenta giorni decorsi i quali, fatto salvo l'eventuale esercizio del potere sanzionatorio, provvede in ogni caso alla determinazione in via provvisoria delle tariffe sulla base delle informazioni disponibili, comunque in un'ottica di tutela degli utenti;

g) adotta direttive per la trasparenza della contabilità e per la separazione contabile e amministrativa dei gestori del servizio idrico integrato o di suoi segmenti, nonché la rendicontazione periodica dei dati gestionali ai fini dello svolgimento dei propri compiti istituzionali, assicurando la corretta disaggregazione di costi e ricavi per funzione svolta, per area geografica e categoria di utenza, valutando i costi delle singole prestazioni, anche ai fini di un confronto comparativo;

h) esprime pareri in materia di servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, su richiesta del Governo, delle regioni e dei soggetti che affidano il servizio;

i) può formulare proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi di grave inosservanza e di non corretta applicazione;

l) tutela i diritti degli utenti, anche valutando reclami istanze segnalazioni, secondo quanto disposto dall'art. [2, comma 12, lettera m\)](#), della [legge 14 novembre 1995, n. 481](#) e determinando ove possibile obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti stessi;

m) integra la relazione al Governo e al Parlamento di cui all'art. 2, comma 12, lettera i), della [legge n. 481](#) con un'apposita sezione avente particolare riferimento allo stato e alle condizioni del servizio idrico integrato;

n) svolge funzioni di raccolta, elaborazione e restituzione di dati statistici e conoscitivi, assicurando l'accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti e alle elaborazioni effettuate per la tutela degli interessi degli utenti. A tal fine il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, d'intesa con l'Autorità

per l'energia, trasferisce gli archivi, la documentazione ed i database informatici relativi alle funzioni di cui al presente articolo;

o) d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, definisce ulteriori programmi di attività e le iniziative da porre in essere a garanzia degli interessi degli utenti, anche mediante la cooperazione con organi di garanzia eventualmente istituiti dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano.

2. L'Autorità per l'energia, in assenza di standard o indirizzi emanati da parte delle autorità a tal fine competenti, o qualora non disponga di riferimenti normativi o regolamentari funzionali allo svolgimento delle proprie funzioni, nelle more della emanazione dei provvedimenti in materia, procede comunque sulla base dei poteri ad essa conferiti dalla [legge 14 novembre 1995, n. 481](#).

**10. D.P.C.M. 11 maggio 2012 – (Individuazione della città di Roma quale sede dell'Autorità di regolazione dei trasporti)**

L'Autorità di regolazione dei trasporti ha sede nella città di Roma.

## Sezione II - Determinazione delle tariffe

### NOTA INTRODUTTIVA

La seconda Sezione raccoglie le disposizioni normative di carattere generale in tema di determinazione delle tariffe connesse all'erogazione dei servizi pubblici a rilevanza economica.

**L'art. 2 Commi 17 – 18 L. n. 481/95** (criteri generali di determinazione delle tariffe per i servizi pubblici locali a rilevanza economica) prevede che i parametri che l'Autorità dovrà fissare, per la determinazione della tariffa con il metodo del price-cap, *“inteso come limite massimo della variazione di prezzo vincolata per un periodo pluriennale”*, sono i seguenti: a) tasso di variazione medio annuo riferito ai dodici mesi precedenti dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati rilevato dall'ISTAT; b) obiettivo di variazione del tasso annuale di produttività, prefissato per un periodo almeno triennale. A questi dovranno aggiungersi i seguenti, ulteriori, criteri:

- a) *recupero di qualità del servizio rispetto a standards prefissati per un periodo almeno triennale;*
- b) *costi derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali, da mutamenti del quadro normativo o dalla variazione degli obblighi relativi al servizio universale;*
- c) *costi derivanti dall'adozione di interventi volti al controllo e alla gestione della domanda attraverso l'uso efficiente delle risorse.*

**L'art. 36 L. n. 388 del 23/12/2000** (Modalità di riscossione dei tributi da parte di regioni ed enti locali) prevede che: *“Ferma restando l'eventuale utilizzazione di intermediari previsti da norme di legge o di regolamento, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali possono prevedere la riscossione spontanea dei propri tributi secondo modalità che, velocizzando le fasi di acquisizione delle somme riscosse, assicurino la più ampia diffusione dei canali di pagamento e la sollecita trasmissione all'ente creditore dei dati del pagamento stesso”*.

**11. Art. 2 Commi 17 – 18 L. n. 481/95 - (Criteri generali di determinazione delle tariffe per i servizi pubblici locali a rilevanza economica)**

1. **(Art. 2 Commi 17 L. n. 481/95)** Ai fini della presente legge si intendono per tariffe i prezzi massimi unitari dei servizi al netto delle imposte.
2. **Art. 2 Commi 18 L. n. 481/95** Salvo quanto previsto dall'articolo 3 e unitamente ad altri criteri di analisi e valutazioni, i parametri di cui al comma 12, lettera e), che l'Autorità fissa per la determinazione della tariffa con il metodo del price-cap, inteso come limite massimo della variazione di prezzo vincolata per un periodo pluriennale, sono i seguenti:
  - a) tasso di variazione medio annuo riferito ai dodici mesi precedenti dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati rilevato dall'ISTAT;
  - b) obiettivo di variazione del tasso annuale di produttività, prefissato per un periodo almeno triennale.
3. Ai fini di cui al comma 2 si fa altresì riferimento ai seguenti elementi:
  - d) recupero di qualità del servizio rispetto a standards prefissati per un periodo almeno triennale;
  - e) costi derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali, da mutamenti del quadro normativo o dalla variazione degli obblighi relativi al servizio universale;
  - f) costi derivanti dall'adozione di interventi volti al controllo e alla gestione della domanda attraverso l'uso efficiente delle risorse.

**12. Art. 36 L. n. 388 del 23/12/2000 - (Modalità di riscossione dei tributi da parte di regioni ed enti locali)**

1. Ferma restando l'eventuale utilizzazione di intermediari previsti da norme di legge o di regolamento, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali possono prevedere la riscossione spontanea dei propri tributi secondo modalità che, velocizzando le fasi di acquisizione delle somme riscosse, assicurino la più ampia diffusione dei canali di pagamento e la sollecita trasmissione all'ente creditore dei dati del pagamento stesso.

**13. Art. 13, comma 4 bis L. n. 06/09/1982 n. 699 - (Rilevazione indice di gradimento)**

1. Il programma statistico nazionale comprende un'apposita sezione concernente le statistiche sulle pubbliche amministrazioni e sulle società pubbliche o controllate da soggetti pubblici, nonché sui servizi pubblici. Tale sezione è finalizzata alla raccolta e all'organizzazione dei dati inerenti al numero, natura giuridica, settore di attività, dotazione di risorse umane e finanziarie e spesa dei soggetti di cui al primo periodo, nonché ai beni e servizi prodotti ed ai relativi costi e risultati, anche alla luce della comparazione tra amministrazioni in ambito nazionale e internazionale. Il programma statistico nazionale comprende i dati utili per la rilevazione del grado di soddisfazione e della qualità percepita dai cittadini e dalle imprese con riferimento a settori e servizi pubblici individuati a rotazione.

### Sezione III - Contenuti delle cd “Carte dei servizi”

#### NOTA INTRODUTTIVA

La sezione III raccoglie le norme generali in tema “Carta dei servizi” al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l’universalità e l’economicità delle relative prestazioni.

**L’art. 2, comma 461 L. n. 244/2007** indica una serie di obblighi generali che gli enti locali sono obbligati ad applicare ai fini del raggiungimento degli obiettivi di cui sopra.

**L’art. art. 8 DL 2012 n. 1 (contenuto delle Carte di servizio)** individua, in generale, i contenuti delle Carte di servizio, disponendo che: *Le carte di servizio, nel definire gli obblighi cui sono tenuti i gestori dei servizi pubblici, anche locali, o di un'infrastruttura necessaria per l'esercizio di attività di impresa o per l'esercizio di un diritto della persona costituzionalmente garantito, indicano in modo specifico i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e dell'infrastruttura.2. Al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, le Autorità indipendenti di regolazione e ogni altro ente pubblico, anche territoriale, dotato di competenze di regolazione sui servizi pubblici, anche locali, definiscono gli specifici diritti di cui al comma 1. Sono fatte salve ulteriori garanzie che le imprese che gestiscono il servizio o l'infrastruttura definiscono autonomamente.*

**14. Art. 2. comma 461 L. n. 244/2007**

1. (**Art. 2. comma 461 L. n. 244/2007**) Al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali sono tenuti ad applicare le seguenti disposizioni:

a) previsione dell'obbligo per il soggetto gestore di emanare una «Carta della qualità dei servizi», da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza;

b) consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori;

c) previsione che sia periodicamente verificata, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, l'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato fissati nel contratto di servizio alle esigenze dell'utenza cui il servizio stesso si rivolge, ferma restando la possibilità per ogni singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito;

d) previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino che può rivolgersi, allo scopo, sia all'ente locale, sia ai gestori dei servizi, sia alle associazioni dei consumatori;

e) istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestori dei servizi ed associazioni dei consumatori nella quale si dia conto dei reclami, nonché delle proposte ed osservazioni pervenute a ciascuno dei soggetti partecipanti da parte dei cittadini;

f) previsione che le attività di cui alle lettere b), c) e d) siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio per l'intera durata del contratto stesso.

**15. Art. 8 DL 2012 n. 1 - (Contenuto delle Carte di servizio)**

1. Le carte di servizio, nel definire gli obblighi cui sono tenuti i gestori dei servizi pubblici, anche locali, o di un'infrastruttura necessaria per l'esercizio di attività di impresa o per l'esercizio di un diritto della persona costituzionalmente garantito, indicano in modo specifico i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio e dell'infrastruttura.
2. Al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, le Autorità indipendenti di regolazione e ogni altro ente pubblico, anche territoriale, dotato di competenze di regolazione sui servizi pubblici, anche locali, definiscono gli specifici diritti di cui al comma 1. Sono fatte salve ulteriori garanzie che le imprese che gestiscono il servizio o l'infrastruttura definiscono autonomamente.



**ALLEGATO**

## SOMMARIO

<b>GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI</b> .....	141
NORME IN MATERIA DI RIFIUTI.....	142
PREMESSA .....	142
 TITOLO I – FUNZIONE DEGLI ENTI E ORGANIZZAZIONE IN AMBITI .....	144
SEZIONE I - RIPARTIZIONE DELLE FUNZIONI IN MATERIA DI RIFIUTI .....	144
<i>NOTA INTRODUTTIVA</i> .....	144
<i>DISPOSIZIONI DI LEGGE</i> .....	146
SEZIONE II - ORGANIZZAZIONE DEGLI AMBITI OTTIMALI.....	158
<i>NOTA INTRODUTTIVA</i> .....	158
<i>DISPOSIZIONI DI LEGGE</i> .....	159
 TITOLO II - CONCORRENZA ED AFFIDAMENTI .....	164
SEZIONE I - DISCIPLINA DEGLI AFFIDAMENTI.....	164
<i>NOTA INTRODUTTIVA</i> .....	164
<i>DISPOSIZIONI DI LEGGE</i> .....	166
 TITOLO III - REGOLAZIONE.....	170
<i>NOTA INTRODUTTIVA</i> .....	170
SEZIONE I - CONTRATTO DI SERVIZIO.....	172
SEZIONE II - CRITERI DI DETERMINAZIONE DELLE TARIFFE .....	174
 <b>SERVIZIO IDRICO INTEGRATO</b> .....	186
NORME IN MATERIA DI SERVIZIO IDRICO INTEGRATO .....	187
PREMESSA .....	187
 TITOLO I - FUNZIONE DEGLI ENTI E ORGANIZZAZIONE IN AMBITI.....	188
SEZIONE I - PRINCIPI GENERALI E RIPARTIZIONE DELLE FUNZIONI IN MATERIA DI SERVIZIO IDRICO INTEGRATO .....	188
<i>NOTA INTRODUTTIVA</i> .....	188
<i>DISPOSIZIONI DI LEGGE</i> .....	189

SEZIONE II - ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO.....	191
<i>NOTA INTRODUTTIVA</i> .....	191
<i>DISPOSIZIONI DI LEGGE</i> .....	193
TITOLO II – CONCORRENZA ED AFFIDAMENTI .....	196
SEZIONE I - DISCIPLINA DEGLI AFFIDAMENTI.....	196
<i>NOTA INTRODUTTIVA</i> .....	196
<i>DISPOSIZIONI DI LEGGE</i> .....	197
TITOLO III - REGOLAZIONE.....	203
<i>NOTA INTRODUTTIVA</i> .....	203
<i>DISPOSIZIONI DI LEGGE</i> .....	205
<b>TRASPORTO PUBBLICO LOCALE</b> .....	233
NORME IN MATERIA DI TRASPORTO PUBBLICO.....	234
PREMESSA .....	234
TITOLO I – FUNZIONE DEGLI ENTI E ORGANIZZAZIONE IN AMBITI .....	236
SEZIONE I - AMBITO DI APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI.....	236
<i>NOTE INTRODUTTIVE</i> .....	236
<i>DISPOSIZIONI DI LEGGE</i> .....	237
SEZIONE II - AUTORITÀ COMPETENTI: FUNZIONI E COMPETENZE .....	240
<i>NOTA INTRODUTTIVA</i> .....	240
<i>DISPOSIZIONI DI LEGGE</i> .....	242
TITOLO II - CONCORRENZA ED AFFIDAMENTI .....	265
SEZIONE I - ORGANIZZAZIONE E FINANZIAMENTO DEI SERVIZI .....	265
<i>NOTA INTRODUTTIVA</i> .....	265
<i>DISPOSIZIONI DI LEGGE</i> .....	267
SEZIONE II - DISCIPLINA DEGLI AFFIDAMENTI.....	282
<i>NOTA INTRODUTTIVA</i> .....	282
<i>DISPOSIZIONI DI LEGGE</i> .....	284
SEZIONE III - DISCIPLINA DEL PERIODO TRANSITORIO .....	295
<i>NOTA INTRODUTTIVA</i> .....	295
<i>DISPOSIZIONI DI LEGGE</i> .....	297
TITOLO III - REGOLAZIONE.....	302

SEZIONE I - LIBERALIZZAZIONE DEL SETTORE DEI TRASPORTI .....	302
<i>NOTA INTRODUTTIVA</i> .....	302
<i>DISPOSIZIONI DI LEGGE</i> .....	303
SEZIONE II - OBBLIGO DI REGOLAMENTAZIONE CONTRATTUALE DEI RAPPORTI TRA ENTE E	
SOGGETTO GESTORE .....	315
<i>NOTA INTRODUTTIVA</i> .....	315
DISPOSIZIONI DI LEGGE .....	317

## **GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI**

## NORME IN MATERIA DI RIFIUTI

### PREMESSA

La normativa settoriale relativa al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani è contenuta nella Parte IV del D. Lgs. 152/2006 (nel prosieguo, Codice ambiente). Ai sensi del provvedimento richiamato, la “gestione” dei rifiuti – che “costituisce attività di pubblico interesse” – comprende “la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario”. La “gestione integrata dei rifiuti” viene, invece, identificata nel “complesso delle attività, ivi compresa quella di spazzamento delle strade [...], volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti”. Al riguardo si sottolinea che, con riferimento alla fase di affidamento, è stata prevista la possibilità di fare riferimento all’intero ciclo dei rifiuti oppure di considerare separatamente il segmento relativo alla gestione degli impianti (art. 25 DL. 1/2012).

Al fine di conseguire l’ottimizzazione della gestione del servizio, il Codice ambiente ha introdotto una serie di previsioni basate sul comune denominatore delle aggregazioni: geografiche (in Ambiti Territoriali Ottimali); funzionali (tramite l’esercizio congiunto nelle Autorità d’ATO); gestionali (prevedendo l’affidamento del ciclo integrato ad un unico soggetto). Più di recente si sono registrate alcune significative novità relative sia alla ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli istituzionali, sia all’organizzazione territoriale dei servizi, sia in materia tariffaria, sia riguardo agli affidamenti. In particolare, si sottolinea che l’organizzazione e la gestione dei servizi e la riscossione dei relativi tributi (fondati su tariffe per la copertura dei costi dei servizi rifiuti e dei servizi indivisibili dei comuni) sono state inserite tra le funzioni fondamentali dei comuni (art. 19 DL. 95/2012), che questi servizi devono essere obbligatoriamente svolti in ambiti territoriali ottimali di dimensioni almeno provinciali (salvo diverse motivate scelte da parte delle regioni anche su proposta dei comuni) e che le funzioni di organizzazione, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all’utenza (da comprendere e riscuotere mediante il tributo comunale), di affidamento della gestione e relativo controllo devono essere esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti (art. 3-bis DL. 138/2011). È da rilevare, inoltre, che, dopo l’abrogazione

dell'articolo 23-bis del DL. 112/2008 per effetto del referendum e della declaratoria di incostituzionalità dell'articolo 4 del DL. 138/2011 ad opera della sentenza 199/2012, le possibili forme di affidamento del servizio sono quelle previste dalla disciplina europea (gara, società mista cosiddetta “a doppio oggetto” e affidamento diretto *in house*) e che tale scelta deve essere motivata tramite la redazione di un'apposita relazione (art. 34 del DL. 179/2012).

## **TITOLO I – FUNZIONE DEGLI ENTI E ORGANIZZAZIONE IN AMBITI**

### **SEZIONE I - RIPARTIZIONE DELLE FUNZIONI IN MATERIA DI RIFIUTI**

#### **NOTA INTRODUTTIVA**

Nell'ambito del Codice ambiente, la ripartizione delle competenze istituzionali che si intrecciano nell'organizzazione di tale servizio può essere così sintetizzata:

- allo Stato risultano attribuiti compiti di indirizzo e coordinamento nonché l'individuazione di obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti;
- il ruolo delle Regioni si sostanzia, invece, nella predisposizione dei “piani regionali di gestione dei rifiuti”, nell'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero, e nella delimitazione degli ATO;
- le Province sono chiamate a svolgere le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale e ad esercitare un controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti;
- i Comuni, infine, concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti volti, in particolare, ad individuare le modalità del servizio di raccolta e trasporto, del conferimento e della raccolta differenziata.

Il quadro delle competenze così brevemente descritto, peraltro, è stato modificato ad opera di diversi interventi normativi succedutisi nel corso degli anni, alcuni dei quali sono stati richiamati in premessa, non sempre coerenti con il disegno complessivo definito dal legislatore (soppressione delle Autorità d'ambito e contestuale riallocazione delle rispettive funzioni ad opera delle Regioni; ridefinizione delle competenze degli enti locali; introduzione della Tares; etc.).

In particolare, in virtù delle recenti modifiche introdotte nel nostro ordinamento ad opera dell'articolo 19, comma 1, D.L. n. 95/2012, tra le funzioni fondamentali dei Comuni è ascrivibile “l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi”. Tale previsione – se non correttamente interpretata anche alla luce della più generale funzione (contenuta nel



medesimo articolo) inerente l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale “di ambito comunale” – potrebbe presentare problemi di coordinamento con il disposto del comma 1-bis, dell'articolo 3-bis, D.L. 138/2011, che stabilisce che “le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei [...]”.

## DISPOSIZIONI DI LEGGE

### 1. Art. 195, D. Lgs. 152/2006

#### Competenze dello Stato

1. Ferme restando le ulteriori competenze statali previste da speciali disposizioni, anche contenute nella parte quarta del presente decreto, spettano allo Stato:

- a) le funzioni di indirizzo e coordinamento necessarie all'attuazione della parte quarta del presente decreto, da esercitare ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, nei limiti di quanto stabilito dall'articolo 8, comma 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131;
- b) la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti;
- b-bis) la definizione di linee guida, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sui contenuti minimi delle autorizzazioni rilasciate ai sensi degli artt. 208, 215 e 216;
- b-ter) la definizione di linee guida, sentita la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per le attività di recupero energetico dei rifiuti;
- c) l'individuazione delle iniziative e delle misure per prevenire e limitare, anche mediante il ricorso a forme di deposito cauzionale sui beni immessi al consumo, la produzione dei rifiuti, nonché per ridurre la pericolosità;
- d) l'individuazione dei flussi omogenei di produzione dei rifiuti con più elevato impatto ambientale, che presentano le maggiori difficoltà di smaltimento o particolari possibilità di recupero sia per le sostanze impiegate nei prodotti base sia per la quantità complessiva dei rifiuti medesimi;
- e) l'adozione di criteri generali per la redazione di piani di settore per la riduzione, il riciclaggio, il recupero e l'ottimizzazione dei flussi di rifiuti;
- f) l'individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese; l'individuazione è operata, sentita la

Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, a mezzo di un programma, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, e inserito nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con indicazione degli stanziamenti necessari per la loro realizzazione. Nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici di cui al presente comma il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale. Il Governo indica nel disegno di legge finanziaria ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera i-ter), della legge 5 agosto 1978, n. 468, le risorse necessarie, anche ai fini dell'erogazione dei contributi compensativi a favore degli enti locali, che integrano i finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili;

- g) la definizione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, di un piano nazionale di comunicazione e di conoscenza ambientale. La definizione è operata, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, a mezzo di un Programma, formulato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, inserito nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con indicazione degli stanziamenti necessari per la realizzazione;
- h) l'indicazione delle misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del riciclaggio dei rifiuti;
- i) l'individuazione delle iniziative e delle azioni, anche economiche, per favorire il riciclaggio e il recupero di rifiuti, nonché per promuovere il mercato dei materiali recuperati dai rifiuti ed il loro impiego da parte delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti economici, anche ai sensi dell'articolo 52, comma 56, lettera a), della legge 28 dicembre 2001, n. 448, e del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 8 maggio 2003, n. 203;
- l) l'individuazione di obiettivi di qualità dei servizi di gestione dei rifiuti;
- m) la determinazione di criteri generali, differenziati per i rifiuti urbani e per i rifiuti speciali, ai fini della elaborazione dei piani regionali di cui all'articolo 199 con particolare riferimento alla determinazione, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, delle linee guida per la

individuazione degli Ambiti territoriali ottimali, da costituirsi ai sensi dell'articolo 200, e per il coordinamento dei piani stessi;

- n) la determinazione, relativamente all'assegnazione della concessione del servizio per la gestione integrata dei rifiuti, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, delle linee guida per la definizione delle gare d'appalto, ed in particolare dei requisiti di ammissione delle imprese, e dei relativi capitolati, anche con riferimento agli elementi economici relativi agli impianti esistenti;
- o) la determinazione, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, delle linee guida inerenti le forme ed i modi della cooperazione fra gli enti locali, anche con riferimento alla riscossione della tariffa sui rifiuti urbani ricadenti nel medesimo ambito territoriale ottimale, secondo criteri di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità;
- p) l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti;
- q) l'indicazione dei criteri generali, ivi inclusa l'emanazione di specifiche linee guida, per l'organizzazione e l'attuazione della raccolta differenziata dei rifiuti urbani;
- r) la determinazione, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, delle linee guida, dei criteri generali e degli standard di bonifica dei siti inquinati, nonché la determinazione dei criteri per individuare gli interventi di bonifica che, in relazione al rilievo dell'impatto sull'ambiente connesso all'estensione dell'area interessata, alla quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, rivestono interesse nazionale;
- s) la determinazione delle metodologie di calcolo e la definizione di materiale riciclato per l'attuazione dell'articolo 196, comma 1, lettera p);
- t) l'adeguamento della parte quarta del presente decreto alle direttive, alle decisioni ed ai regolamenti dell'Unione europea.

## 2. Sono inoltre di competenza dello Stato:

- a) l'indicazione dei criteri e delle modalità di adozione, secondo principi di unitarietà, completezza e coordinamento, delle norme tecniche per la gestione dei rifiuti, dei

- rifiuti pericolosi e di specifiche tipologie di rifiuti, con riferimento anche ai relativi sistemi di accreditamento e di certificazione ai sensi dell'articolo 178, comma 5;
- b) l'adozione delle norme e delle condizioni per l'applicazione delle procedure semplificate di cui agli articoli 214, 215 e 216, ivi comprese le linee guida contenenti la specificazione della relazione da allegare alla comunicazione prevista da tali articoli;
  - c) la determinazione dei limiti di accettabilità e delle caratteristiche chimiche, fisiche e biologiche di talune sostanze contenute nei rifiuti in relazione a specifiche utilizzazioni degli stessi;
  - d) la determinazione e la disciplina delle attività di recupero dei prodotti di amianto e dei beni e dei prodotti contenenti amianto, mediante decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro delle attività produttive;
  - e) la determinazione dei criteri qualitativi e quali-quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico, sono definiti, entro novanta giorni, i criteri per l'assimilabilità ai rifiuti urbani;
  - f) la definizione dei metodi, delle procedure e degli standard per il campionamento e l'analisi dei rifiuti;
  - g) la determinazione dei requisiti e delle capacità tecniche e finanziarie per l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresi i criteri generali per la determinazione delle garanzie finanziarie in favore delle regioni, con particolare riferimento a quelle dei soggetti obbligati all'iscrizione all'Albo di cui all'articolo 212, secondo la modalità di cui al comma 9 dello stesso articolo;
  - h) la definizione del modello e dei contenuti del formulario di cui all'articolo 193 e la regolamentazione del trasporto dei rifiuti;
  - i) l'individuazione delle tipologie di rifiuti che per comprovate ragioni tecniche, ambientali ed economiche possono essere smaltiti direttamente in discarica;
  - l) l'adozione di un modello uniforme del registro di cui all'articolo 190 e la definizione delle modalità di tenuta dello stesso, nonché l'individuazione degli eventuali documenti sostitutivi del registro stesso;

- m) l'individuazione dei rifiuti elettrici ed elettronici, di cui all'articolo 227, comma 1, lettera a);
- n) l'aggiornamento degli Allegati alla parte quarta del presente decreto;
- o) l'adozione delle norme tecniche, delle modalità e delle condizioni di utilizzo del prodotto ottenuto mediante compostaggio, con particolare riferimento all'utilizzo agronomico come fertilizzante, ai sensi del decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75, e del prodotto di qualità ottenuto mediante compostaggio da rifiuti organici selezionati alla fonte con raccolta differenziata;
- p) l'autorizzazione allo smaltimento di rifiuti nelle acque marine, in conformità alle disposizioni stabilite dalle norme comunitarie e dalle convenzioni internazionali vigenti in materia, rilasciata dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, su proposta dell'autorità marittima nella cui zona di competenza si trova il porto più vicino al luogo dove deve essere effettuato lo smaltimento ovvero si trova il porto da cui parte la nave con il carico di rifiuti da smaltire;
- q) l'individuazione della misura delle sostanze assorbenti e neutralizzanti, previamente testate da università o istituti specializzati, di cui devono dotarsi gli impianti destinati allo stoccaggio, ricarica, manutenzione, deposito e sostituzione di accumulatori, al fine di prevenire l'inquinamento del suolo, del sottosuolo e di evitare danni alla salute e all'ambiente derivanti dalla fuoriuscita di acido, tenuto conto della dimensione degli impianti, del numero degli accumulatori e del rischio di sversamento connesso alla tipologia dell'attività esercitata;
- r) l'individuazione e la disciplina, nel rispetto delle norme comunitarie ed anche in deroga alle disposizioni della parte quarta del presente decreto, di forme di semplificazione degli adempimenti amministrativi per la raccolta e il trasporto di specifiche tipologie di rifiuti destinati al recupero e conferiti direttamente dagli utenti finali dei beni che originano i rifiuti ai produttori, ai distributori, a coloro che svolgono attività di installazione e manutenzione presso le utenze domestiche dei beni stessi o ad impianti autorizzati alle operazioni di recupero di cui alle voci R2, R3, R4, R5, R6 e R9 dell'Allegato C alla parte quarta del presente decreto, da adottarsi con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente disciplina;
- s) la riorganizzazione del Catasto dei rifiuti;

- t) predisposizione di linee guida per l'individuazione di una codifica omogenea per le operazioni di recupero e smaltimento da inserire nei provvedimenti autorizzativi da parte delle autorità competenti, anche in conformità a quanto disciplinato in materia dalla direttiva 2008/12/CE, e sue modificazioni;
- u) individuazione dei contenuti tecnici minimi da inserire nei provvedimenti autorizzativi di cui agli articoli 208, 209, 211;
- v) predisposizione di linee guida per l'individuazione delle procedure analitiche, dei criteri e delle metodologie per la classificazione dei rifiuti pericolosi ai sensi dell'allegato D della parte quarta del presente decreto.

3. Salvo che non sia diversamente disposto dalla parte quarta del presente decreto, le funzioni di cui al comma 1 sono esercitate ai sensi, della legge 23 agosto 1988, n. 400 su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con i Ministri delle attività produttive, della salute e dell'interno, sentite la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

4. Salvo che non sia diversamente disposto dalla parte quarta del presente decreto, le norme regolamentari e tecniche di cui al comma 2 sono adottate, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con i Ministri delle attività produttive, della salute e dell'interno, nonché, quando le predette norme riguardino i rifiuti agricoli ed il trasporto dei rifiuti, di concerto, rispettivamente, con i Ministri delle politiche agricole e forestali e delle infrastrutture e dei trasporti.

5. Fatto salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, ai fini della sorveglianza e dell'accertamento degli illeciti in violazione della normativa in materia di rifiuti nonché della repressione dei traffici illeciti e degli smaltimenti illegali dei rifiuti provvedono il Comando carabinieri tutela ambiente (C.C.T.A.) e il Corpo delle Capitanerie di porto; può altresì intervenire il Corpo forestale dello Stato e possono concorrere la Guardia di finanza e la Polizia di Stato.

## **2. Art. 196 D. Lgs. 152/2006**

### **Competenze delle regioni**

1. Sono di competenza delle regioni, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'articolo 195:

- a) la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti, di cui all'articolo 199;
- b) la regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi, secondo un criterio generale di separazione dei rifiuti di provenienza alimentare e degli scarti di prodotti vegetali e animali o comunque ad alto tasso di umidità dai restanti rifiuti;
- c) l'elaborazione, l'approvazione e l'aggiornamento dei piani per la bonifica di aree inquinate di propria competenza;
- d) l'approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione dei rifiuti, anche pericolosi, e l'autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti, fatte salve le competenze statali di cui all'articolo 195, comma 1, lettera f);
- e) l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti, anche pericolosi;
- f) le attività in materia di spedizioni transfrontaliere dei rifiuti che il regolamento (CEE) n. 259/93 del 1° febbraio 1993 attribuisce alle autorità competenti di spedizione e di destinazione;
- g) la delimitazione, nel rispetto delle linee guida generali di cui all'articolo 195, comma 1, lettera m), degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati;
- h) la redazione di linee guida ed i criteri per la predisposizione e l'approvazione dei progetti di bonifica e di messa in sicurezza, nonché l'individuazione delle tipologie di progetti non soggetti ad autorizzazione, nel rispetto di quanto previsto all'articolo 195, comma 1, lettera r):
- i) la promozione della gestione integrata dei rifiuti;
- l) l'incentivazione alla riduzione della produzione dei rifiuti ed al recupero degli stessi;



- m) la specificazione dei contenuti della relazione da allegare alla comunicazione di cui agli articoli 214, 215, e 216, nel rispetto di linee guida elaborate ai sensi dell'articolo 195, comma 2, lettera b);
- n) la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali indicati nell'articolo 195, comma 1, lettera p);
- o) la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento e la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche di cui all'articolo 195, comma 2, lettera a), di disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare;
- p) l'adozione, sulla base di metodologia di calcolo e di criteri stabiliti da apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con i Ministri delle attività produttive e della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali, da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, delle disposizioni occorrenti affinché gli enti pubblici e le società a prevalente capitale pubblico, anche di gestione dei servizi, coprano il proprio fabbisogno annuale di manufatti e beni, indicati nel medesimo decreto, con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato non inferiore al 30 per cento del fabbisogno medesimo. A tal fine i predetti soggetti inseriscono nei bandi di gara o di selezione per l'aggiudicazione apposite clausole di preferenza, a parità degli altri requisiti e condizioni. Sino all'emanazione del predetto decreto continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 8 maggio 2003, n. 203, e successive circolari di attuazione. Restano ferme, nel frattempo, le disposizioni regionali esistenti.

2. Per l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 le regioni si avvalgono anche delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente.

3. Le regioni privilegiano la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti in aree industriali, compatibilmente con le caratteristiche delle aree medesime, incentivando le iniziative di autosmaltimento. Tale disposizione non si applica alle discariche.

### **3. Art. 197 D. Lgs. 152/2006**

#### **Competenze delle province**

1. In attuazione dell'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alle province competono in linea generale le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, da esercitarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, ed in particolare:

- a) il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguenti;
- b) il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto;
- c) la verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, con le modalità di cui agli articoli 214, 215, e 216;
- d) l'individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove già adottato, e delle previsioni di cui all'articolo 199, comma 3, lettere d) e h), nonché sentiti l'Autorità d'ambito ed i comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti.

2. Ai fini dell'esercizio delle proprie funzioni le province possono avvalersi, mediante apposite convenzioni, di organismi pubblici, ivi incluse le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), con specifiche esperienze e competenze tecniche in materia, fermo restando quanto previsto dagli articoli 214, 215 e 216 in tema di procedure semplificate.

3. Gli addetti al controllo sono autorizzati ad effettuare ispezioni, verifiche e prelievi di campioni all'interno di stabilimenti, impianti o imprese che producono o che svolgono attività di gestione dei rifiuti. Il segreto industriale non può essere opposto agli addetti al controllo, che sono, a loro volta, tenuti all'obbligo della riservatezza ai sensi della normativa vigente.

4. Il personale appartenente al Comando carabinieri tutela ambiente (C.C.T.A.) è autorizzato ad effettuare le ispezioni e le verifiche necessarie ai fini dell'espletamento delle funzioni di cui all'articolo 8 della legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente.

5. Nell'ambito delle competenze di cui al comma 1, le province sottopongono ad adeguati controlli periodici gli enti e le imprese che producono rifiuti pericolosi, le imprese che raccolgono e trasportano rifiuti a titolo professionale, gli stabilimenti e le imprese che smaltiscono o recuperano rifiuti, curando, in particolare, che vengano effettuati adeguati controlli periodici sulle attività sottoposte alle procedure semplificate di cui agli articoli 214, 215, e 216 e che i controlli concernenti la raccolta ed il trasporto di rifiuti pericolosi riguardino, in primo luogo, l'origine e la destinazione dei rifiuti.

5-bis. Le province, nella programmazione delle ispezioni e controlli di cui al presente articolo, possono tenere conto, nella determinazione della frequenza degli stessi, delle registrazioni ottenute dai destinatari nell'ambito del sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS).

6. Restano ferme le altre disposizioni vigenti in materia di vigilanza e controllo previste da disposizioni speciali.

#### **4. Art. 198 D. Lgs. 152/2006**

##### **Competenze dei comuni**

1. I comuni concorrono, nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200 e con le modalità ivi previste, alla gestione dei rifiuti urbani ed assimilati. Sino all'inizio delle attività del soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 202, i comuni continuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

2. I comuni concorrono a disciplinare la gestione dei rifiuti urbani con appositi regolamenti che, nel rispetto dei principi di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità e in coerenza con i piani d'ambito adottati ai sensi dell'articolo 201, comma 3, stabiliscono in particolare:

- a) le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
- b) le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- c) le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani ed assimilati al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;
- d) le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione di cui all'articolo 184, comma 2, lettera f);
- e) le misure necessarie ad ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;
- f) le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento;
- g) l'assimilazione, per qualità e quantità, dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, secondo i criteri di cui all'articolo 195, comma 2, lettera e), ferme restando le definizioni di cui all'articolo 184, comma 2, lettere c) e d).

3. I comuni sono tenuti a fornire alla regione, alla provincia ed alle Autorità d'ambito tutte le informazioni sulla gestione dei rifiuti urbani da esse richieste.

4. I comuni sono altresì tenuti ad esprimere il proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni.

**5. Art. 14, D. L. 31 maggio 2010, n. 78, come modificato ad opera dell'art. 19, comma 1, D.L. 6 luglio 2012, n. 95.**

### **Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali**

27. Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le

funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

[...]

f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;

[...].

## SEZIONE II - ORGANIZZAZIONE DEGLI AMBITI OTTIMALI

### NOTA INTRODUTTIVA

Per quanto riguarda l'organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti, il Codice ambiente individua i criteri che debbono informare il procedimento di delimitazione degli ambiti territoriali ottimali (ATO) da parte dei piani regionali. Lo stesso provvedimento attribuisce alle regioni la facoltà di adottare “modelli alternativi o in deroga al modello” degli ATO “laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente [...]”. Sulla medesima materia è successivamente intervenuto il comma 1, dell'articolo 3-bis, D.L. 138/2011 citato, che con una norma quadro ha dapprima ridefinito detti criteri in maniera omogenea per tutti i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, salvo poi – in ossequio alle normative settoriali pregresse e, in larga parte, attuate – introdurre una c.d. “clausola di salvaguardia” per l'organizzazione dei servizi già prevista “in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti”. A riguardo, occorre ricordare che il comma 1-bis dell'articolo 3-bis citato, come anticipato nell'introduzione, ha attribuito in via esclusiva agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica - compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani - di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo.

## DISPOSIZIONI DI LEGGE

### 1. Art. 200 D. Lgs. 152/2006

#### **Organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani**

1. La gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati ATO, delimitati dal piano regionale di cui all'articolo 199, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettere m), n) ed o), e secondo i seguenti criteri:

- a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;
- b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;
- c) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO;
- d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;
- e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;
- f) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità.

2. Le regioni, sentite le province ed i comuni interessati, nell'ambito delle attività di programmazione e di pianificazione di loro competenza, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, provvedono alla delimitazione degli ambiti territoriali ottimali, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettera m). Il provvedimento è comunicato alle province ed ai comuni interessati.

3. Le regioni interessate, d'intesa tra loro, delimitano gli ATO qualora essi siano ricompresi nel territorio di due o più regioni.

4. Le regioni disciplinano il controllo, anche in forma sostitutiva, delle operazioni di gestione dei rifiuti, della funzionalità dei relativi impianti e del rispetto dei limiti e delle prescrizioni previsti dalle relative autorizzazioni.
5. Le città o gli agglomerati di comuni, di dimensioni maggiori di quelle medie di un singolo ambito, possono essere suddivisi tenendo conto dei criteri di cui al comma 1.
6. I singoli comuni entro trenta giorni dalla comunicazione di cui al comma 2 possono presentare motivate e documentate richieste di modifica all'assegnazione ad uno specifico ambito territoriale e di spostamento in un ambito territoriale diverso, limitrofo a quello di assegnazione.
7. Le regioni possono adottare modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'articolo 195.

## **2. Art. 2, comma 186-bis, Legge 191/2009**

### **Soppressione delle Autorità d'Ambito**

186-bis. Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge<sup>17</sup>, sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006, sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al

---

<sup>17</sup> Tale scadenza è stata poi prorogata dal D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, dal D.P.C.M. 25 marzo 2011, e, da ultimo, dal D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, che l'ha fissata al 31 dicembre 2012.



periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge<sup>18</sup>.

### **3. Art. 3-bis, D.L. 138/2011**

#### **Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali**

1. A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini

---

<sup>18</sup> Si riporta il testo dell'art. 201, D. Lgs. 152/2006 (Disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani)

1. Al fine dell'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, disciplinano le forme e i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, prevedendo che gli stessi costituiscano le Autorità d'ambito di cui al comma 2, alle quali è demandata, nel rispetto del principio di coordinamento con le competenze delle altre amministrazioni pubbliche, l'organizzazione, l'affidamento e il controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

2. L'Autorità d'ambito è una struttura dotata di personalità giuridica costituita in ciascun ambito territoriale ottimale delimitato dalla competente regione, alla quale gli enti locali partecipano obbligatoriamente ed alla quale è trasferito l'esercizio delle loro competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti.

3. L'Autorità d'ambito organizza il servizio e determina gli obiettivi da perseguire per garantirne la gestione secondo criteri di efficienza, di efficacia, di economicità e di trasparenza; a tal fine adotta un apposito piano d'ambito in conformità a quanto previsto dall'articolo 203, comma 3.

4. Per la gestione ed erogazione del servizio di gestione integrata e per il perseguimento degli obiettivi determinati dall'Autorità d'ambito, sono affidate, ai sensi dell'articolo 202 e nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale sull'evidenza pubblica, le seguenti attività:

a) la realizzazione, gestione ed erogazione dell'intero servizio, comprensivo delle attività di gestione e realizzazione degli impianti;

b) la raccolta, raccolta differenziata, commercializzazione e smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO.

5. In ogni ambito:

a) è raggiunta, nell'arco di cinque anni dalla sua costituzione, l'autosufficienza di smaltimento anche, ove opportuno, attraverso forme di cooperazione e collegamento con altri soggetti pubblici e privati;

b) è garantita la presenza di almeno un impianto di trattamento a tecnologia complessa, compresa una discarica di servizio.

6. La durata della gestione da parte dei soggetti affidatari, non inferiore a quindici anni, è disciplinata dalle regioni in modo da consentire il raggiungimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità.

territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Fermo restando il termine di cui al primo periodo del presente comma che opera anche in deroga a disposizioni esistenti in ordine ai tempi previsti per la riorganizzazione del servizio in ambiti, è fatta salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate nel presente comma. Decorso inutilmente il termine indicato, il Consiglio dei Ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, comunque tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

1-bis. Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo.

2. In sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta.

3. A decorrere dal 2013, l'applicazione di procedura di affidamento dei servizi a evidenza pubblica da parte di regioni, province e comuni o degli enti di governo locali dell'ambito o del bacino costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. A tal fine, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito dei

compiti di tutela e promozione della concorrenza nelle regioni e negli enti locali, comunica, entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'economia e delle finanze gli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure previste dal presente articolo. In caso di mancata comunicazione entro il termine di cui al periodo precedente, si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità.

4. Fatti salvi i finanziamenti ai progetti relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica cofinanziati con fondi europei, i finanziamenti a qualsiasi titolo concessi a valere su risorse pubbliche statali ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione sono prioritariamente attribuiti agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente abbia verificato l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso sulla base dei parametri stabiliti dall'Autorità stessa.

5. Le società affidatarie in house sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite dal decreto ministeriale previsto dall'articolo 18, comma 2-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni. L'ente locale o l'ente di governo locale dell'ambito o del bacino vigila sull'osservanza da parte delle società di cui al periodo precedente dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno.

6. Le società affidatarie in house sono tenute all'acquisto di beni e servizi secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni. Le medesime società adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie e per le consulenze anche degli amministratori.

## TITOLO II - CONCORRENZA ED AFFIDAMENTI

### SEZIONE I - DISCIPLINA DEGLI AFFIDAMENTI

#### NOTA INTRODUTTIVA

Il comparto dei servizi pubblici locali a rilevanza economica è stato di recente interessato da interventi che ne hanno modificato profondamente l'assetto rispetto all'impostazione codificata in precedenza.

A seguito dell'abrogazione dell'articolo 23-bis, D.L. 112/2008 - disposta all'esito delle consultazioni referendarie del 12 e 13 giugno 2011 - e della dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 4, D.L. 138/2011, allo stato attuale non si rinvengono né una normativa quadro nazionale né disposizioni settoriali complete ed armoniche che informino le modalità di affidamento dei servizi *de qua*. In tale situazione, come peraltro precisato anche dalla giurisprudenza costituzionale, troveranno applicazione immediata nell'ordinamento italiano le regole comunitarie in materia di “servizi di interesse economico generale” (c.d. SIEG), categoria che, a livello sopranazionale, si sostituisce a quella dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.

I SIEG risultano disciplinati dal Protocollo allegato al Trattato di Lisbona, che introduce per la prima volta il concetto di servizi di interesse generale nel diritto Europeo primario. Come esplicitato dalla Commissione Europea nella Comunicazione interpretativa che accompagna il citato Protocollo, la fornitura e l'organizzazione dei servizi di interesse economico generale – tra cui è espressamente ricompresa la gestione dei rifiuti – sono soggette alle norme del Trattato in materia di mercato interno e concorrenza, proprio in virtù del fatto che tali attività rivestono carattere economico.

Considerando il ventaglio di opzioni gestionali individuate a livello sovranazionale, gli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali potranno procedere: all'affidamento del servizio ad un soggetto terzo, tramite procedura ad evidenza pubblica; alla costituzione di un Partenariato Pubblico-Privato Istituzionalizzato sulla base dei principi enunciati dalla Commissione CE nella Comunicazione C(2007)6661; all'affidamento diretto del servizio ad

un soggetto che possieda i requisiti comunitari prescritti per l'*in house providing* (capitale pubblico, controllo analogo, prevalenza dell'attività in favore degli enti affidanti).

Guardando al diritto interno, ai sensi del comma 20 dell'articolo 34, D.L. 179/2012, convertito dalla Legge 221/2012, l'affidamento del servizio dovrà essere effettuato “sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”.

## DISPOSIZIONI DI LEGGE

### 1. Art. 202, D. Lgs. 152/2006

#### **Affidamento del servizio.**

1. L'Autorità d'ambito aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la disciplina vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali, in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché con riferimento all'ammontare del corrispettivo per la gestione svolta, tenuto conto delle garanzie di carattere tecnico e delle precedenti esperienze specifiche dei concorrenti, secondo modalità e termini definiti con decreto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio nel rispetto delle competenze regionali in materia<sup>19</sup>.

2. I soggetti partecipanti alla gara devono formulare, con apposita relazione tecnico-illustrativa allegata all'offerta, proposte di miglioramento della gestione, di riduzione delle quantità di rifiuti da smaltire e di miglioramento dei fattori ambientali, proponendo un proprio piano di riduzione dei corrispettivi per la gestione al raggiungimento di obiettivi autonomamente definiti.

3. Nella valutazione delle proposte si terrà conto, in particolare, del peso che graverà sull'utente sia in termini economici, sia di complessità delle operazioni a suo carico.

4. Gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli enti locali già esistenti al momento dell'assegnazione del servizio sono conferiti in comodato ai soggetti affidatari del medesimo servizio.

5. I nuovi impianti vengono realizzati dal soggetto affidatario del servizio o direttamente, ai sensi dell'articolo 113, comma 5-ter, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove sia in

---

<sup>19</sup> L'art. 12, comma 1, lettera c), DPR 168/2010, ha disposto l'abrogazione del presente comma "ad eccezione della parte in cui individua la competenza dell'Autorità d'ambito per l'affidamento e l'aggiudicazione."

possesso dei requisiti prescritti dalla normativa vigente, o mediante il ricorso alle procedure di cui alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, ovvero secondo lo schema della finanza di progetto di cui agli articoli 37 -bis e seguenti della predetta legge n. 109 del 1994.

6. Il personale che, alla data del 31 dicembre 2005 o comunque otto mesi prima dell'affidamento del servizio, appartenga alle amministrazioni comunali, alle aziende ex municipalizzate o consortili e alle imprese private, anche cooperative, che operano nel settore dei servizi comunali per la gestione dei rifiuti sarà soggetto, ferma restando la risoluzione del rapporto di lavoro, al passaggio diretto ed immediato al nuovo gestore del servizio integrato dei rifiuti, con la salvaguardia delle condizioni contrattuali, collettive e individuali, in atto. Nel caso di passaggio di dipendenti di enti pubblici e di ex aziende municipalizzate o consortili e di imprese private, anche cooperative, al gestore del servizio integrato dei rifiuti urbani, si applica, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la disciplina del trasferimento del ramo di azienda di cui all'articolo 2112 del codice civile.

## **2. Articolo 34, D.L. 179/2012**

20. Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

21. Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.

22. Gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data, e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; gli affidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020.

24. All'articolo 53, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, la lettera b) è abrogata.

25. I commi da 20 a 22 non si applicano al servizio di distribuzione di gas naturale, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, al servizio di distribuzione di energia elettrica, di cui al decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, e alla legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché alla gestione delle farmacie comunali, di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 475. Restano inoltre ferme le disposizioni di cui all'articolo 37 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

### **3. Art. 25, D.L. 1/2012**

#### **Promozione della concorrenza nei servizi pubblici locali**

4. Per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani sono affidate ai sensi dell'articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e nel rispetto della normativa europea e nazionale sull'evidenza pubblica, le seguenti attività:

- a) la gestione ed erogazione del servizio che può comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti;
- b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO. Nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità



delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito.

#### **4. Art. 204 D. Lgs. 152/2006**

##### **Gestioni esistenti**

1. I soggetti che esercitano il servizio, anche in economia, alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, continuano a gestirlo fino alla istituzione e organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte delle Autorità d'ambito.

2. In relazione alla scadenza del termine di cui al comma 15-bis dell'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'Autorità d'ambito dispone i nuovi affidamenti, nel rispetto delle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto, entro nove mesi dall'entrata in vigore della medesima parte quarta.

3. Qualora l'Autorità d'ambito non provveda agli adempimenti di cui ai commi 1 e 2 nei termini ivi stabiliti, il Presidente della Giunta regionale esercita, dandone comunicazione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, i poteri sostitutivi, nominando un commissario "ad acta" che avvia entro quarantacinque giorni le procedure di affidamento, determinando le scadenze dei singoli adempimenti procedurali. Qualora il commissario regionale non provveda nei termini così stabiliti, spettano al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare i poteri sostitutivi preordinati al completamento della procedura di affidamento.<sup>20</sup>

4. Alla scadenza, ovvero alla anticipata risoluzione, delle gestioni di cui al comma 1, i beni e gli impianti delle imprese già concessionarie sono trasferiti direttamente all'ente locale concedente nei limiti e secondo le modalità previste dalle rispettive convenzioni di affidamento.

---

<sup>20</sup> La Corte Costituzionale, con sentenza 16 - 24 luglio 2009, n. 249 (in G.U. 1a s.s. 29/07/2009, n. 30) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 3 del presente articolo "nella parte in cui disciplina l'esercizio del potere sostitutivo del Presidente della Giunta regionale in tema di gestioni esistenti del servizio di gestione dei rifiuti".

## TITOLO III - REGOLAZIONE

### NOTA INTRODUTTIVA

In materia di regolazione, le norme che rilevano riguardano, da un lato, la disciplina dei rapporti tra i soggetti di governo degli ambiti ed i gestori, dall'altro, il tema delle tariffe.

Sotto il primo aspetto, il Codice ambiente prevede che le relazioni tra ente affidante e affidatario siano regolate da contratti di servizio. Nell'articolo 203 del provvedimento si precisa che tali contratti, conformi ad uno schema tipo adottato dalle regioni (in base a criteri indicati dal medesimo Codice) devono essere allegati ai capitolati di gara. In effetti, tale disposizione va interpretata alla luce delle diverse possibilità di affidamento coerenti con la disciplina comunitaria, vale a dire sia la gara per l'affidamento del servizio, sia la società mista con partner privato "operativo" selezionato con gara, sia l'affidamento *in house*. Nei primi due casi, vale quanto contenuto nel Codice ambiente relativamente al nesso tra gara e contratto di servizio nel senso che a quest'ultimo compete il ruolo di precisare, specificare ed aggiornare i reciproci impegni assunti in sede di gara; nell'affidamento *in house* la figura ed il ruolo del contratto di servizio sono per un verso diversi, per l'altro verso più pregnanti. Diversi in quanto non presentano natura propriamente negoziale, dato il regime di controllo analogo che caratterizza tale gestione. Più pregnanti in quanto costituiscono il principale strumento di disciplina delle relazioni tra affidante ed affidatario in assenza di un capitolato di gara.

Per quanto riguarda i criteri di determinazione delle tariffe i diversi interventi legislativi hanno prodotto nel tempo differenti meccanismi gestionali. Il Dlgs. n. 22 del 1997 (cd. Decreto Ronchi) aveva introdotto la Tariffa di igiene ambientale (TIA1) per la gestione dei rifiuti urbani che di fatto avrebbe dovuto superare definitivamente la TARSU (Tassa per lo smaltimento dei rifiuti urbani) del 1993. Il D. lgs. n.152 del 2006 ha poi istituito la Tariffa integrata ambientale (TIA2) che come per la TIA1 è commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti.

Nel 2009 la Corte Costituzionale con la sentenza n. 238 ha stabilito la natura sostanzialmente tributaria, in analogia alla TARSU, della TIA1 non trattandosi di corrispettivi per una prestazione contrattuale, ma invece di un esborso caratterizzato dalla doverosità della prestazione, dalla inesistenza di un rapporto sinallagmatico e dal collegamento di tale prestazione con la spesa pubblica.

Questa variabilità normativa e le conseguenti incertezze applicative hanno determinato che ad oggi circa 1300 comuni sono passati ad un sistema tariffario, gli altri hanno continuato ad applicare la tassa per lo smaltimento dei rifiuti (solidi) urbani.

Con il decreto Salva Italia (art.14 del D.L.201/2011) è stato istituito il nuovo tributo comunale sui rifiuti e sui servizi in vigore dal 2013 (TARES) che ha comportato la soppressione di tutti i vigenti prelievi (TARSU, TIA1, TIA2). L'elemento di novità più evidente è che la norma in questione ha ribadito il carattere tributario di questo tipo di prelievo e ha ampliato il suo presupposto impositivo. Questo tributo, infatti, è corrisposto in base ad una tariffa articolata in una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio di gestione dei rifiuti, riferite in particolare agli investimenti e ai relativi ammortamenti e in una quota rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti, al servizio fornito e ai connessi costi di gestione in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, A questa tariffa, inoltre, viene applicata una maggiorazione (0,30 – 0,40 euro per mq) finalizzata alla copertura dei costi dei servizi indivisibili dei comuni.

## SEZIONE I - CONTRATTO DI SERVIZIO

### 1. Art. 203, D. Lgs. 152/2006

#### **Schema tipo di contratto di servizio.**

1. I rapporti tra le Autorità d'ambito e i soggetti affidatari del servizio integrato sono regolati da contratti di servizio, da allegare ai capitolati di gara, conformi ad uno schema tipo adottato dalle regioni in conformità ai criteri ed agli indirizzi di cui all'articolo 195, comma 1, lettere m), n) ed o).

2. Lo schema tipo prevede:

- a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;
- b) l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione;
- c) la durata dell'affidamento, comunque non inferiore a quindici anni;
- d) i criteri per definire il piano economico-finanziario per la gestione integrata del servizio;
- e) le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio;
- f) i principi e le regole generali relativi alle attività ed alle tipologie di controllo, in relazione ai livelli del servizio ed al corrispettivo, le modalità, i termini e le procedure per lo svolgimento del controllo e le caratteristiche delle strutture organizzative all'uopo preposte;
- g) gli obblighi di comunicazione e trasmissione di dati, informazioni e documenti del gestore e le relative sanzioni;
- h) le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile, diversificate a seconda della tipologia di controllo;
- i) il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti;
- l) la facoltà di riscatto secondo i principi di cui al titolo I, capo II, del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 1986, n. 902;

- m) l'obbligo di riconsegna delle opere, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali strumentali all'erogazione del servizio in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione;
- n) idonee garanzie finanziarie e assicurative;
- o) i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dagli enti locali e del loro aggiornamento, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze;
- p) l'obbligo di applicazione al personale, non dipendente da amministrazioni pubbliche, da parte del gestore del servizio integrato dei rifiuti, del contratto collettivo nazionale di lavoro del settore dell'igiene ambientale, stipulato dalle Organizzazioni Sindacali comparativamente più rappresentative, anche in conformità a quanto previsto dalla normativa in materia attualmente vigente.

3. Ai fini della definizione dei contenuti dello schema tipo di cui al comma 2, le Autorità d'ambito operano la ricognizione delle opere ed impianti esistenti, trasmettendo alla regione i relativi dati. Le Autorità d'ambito inoltre, ai medesimi fini, definiscono le procedure e le modalità, anche su base pluriennale, per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla parte quarta del presente decreto ed elaborano, sulla base dei criteri e degli indirizzi fissati dalle regioni, un piano d'ambito comprensivo di un programma degli interventi necessari, accompagnato da un piano finanziario e dal connesso modello gestionale ed organizzativo. Il piano finanziario indica, in particolare, le risorse disponibili, quelle da reperire, nonché i proventi derivanti dall'applicazione della tariffa sui rifiuti per il periodo considerato.

## SEZIONE II - CRITERI DI DETERMINAZIONE DELLE TARIFFE

### 1. Art. 238 D. Lgs. 152/2006

#### **Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani.**

1. Chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo locali, o aree scoperte ad uso privato o pubblico non costituenti accessorio o pertinenza dei locali medesimi, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale, che producano rifiuti urbani, è tenuto al pagamento di una tariffa. La tariffa costituisce il corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e ricomprende anche i costi indicati dall'articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36. La tariffa di cui all'articolo 49 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, è soppressa a decorrere dall'entrata in vigore del presente articolo, salvo quanto previsto dal comma 11.

2. La tariffa per la gestione dei rifiuti è commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base di parametri, determinati con il regolamento di cui al comma 6, che tengano anche conto di indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali.

3. La tariffa è determinata, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 6, dalle Autorità d'ambito ed è applicata e riscossa dai soggetti affidatari del servizio di gestione integrata sulla base dei criteri fissati dal regolamento di cui al comma 6. Nella determinazione della tariffa è prevista la copertura anche di costi accessori relativi alla gestione dei rifiuti urbani quali, ad esempio, le spese di spazzamento delle strade. Qualora detti costi vengano coperti con la tariffa ciò deve essere evidenziato nei piani finanziari e nei bilanci dei soggetti affidatari del servizio.

4. La tariffa è composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, nonché da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio

fornito e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio.

5. Le Autorità d'ambito approvano e presentano all'Autorità di cui all'articolo 207 il piano finanziario e la relativa relazione redatta dal soggetto affidatario del servizio di gestione integrata. Entro quattro anni dalla data di entrata in vigore del regolamento di cui al comma 6, dovrà essere gradualmente assicurata l'integrale copertura dei costi.

6. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministro delle attività produttive, sentiti la Conferenza Stato regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le rappresentanze qualificate degli interessi economici e sociali presenti nel Consiglio economico e sociale per le politiche ambientali (CESPA) e i soggetti interessati, disciplina, con apposito regolamento da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto e nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, i criteri generali sulla base dei quali vengono definite le componenti dei costi e viene determinata la tariffa, anche con riferimento alle agevolazioni di cui al comma 7, garantendo comunque l'assenza di oneri per le autorità interessate.

7. Nella determinazione della tariffa possono essere previste agevolazioni per le utenze domestiche e per quelle adibite ad uso stagionale o non continuativo, debitamente documentato ed accertato, che tengano anche conto di indici reddituali articolati per fasce di utenza e territoriali. In questo caso, nel piano finanziario devono essere indicate le risorse necessarie per garantire l'integrale copertura dei minori introiti derivanti dalle agevolazioni, secondo i criteri fissati dal regolamento di cui al comma 6.

8. Il regolamento di cui al comma 6 tiene conto anche degli obiettivi di miglioramento della produttività e della qualità del servizio fornito e del tasso di inflazione programmato.

9. L'eventuale modulazione della tariffa tiene conto degli investimenti effettuati dai comuni o dai gestori che risultino utili ai fini dell'organizzazione del servizio.

10. Alla tariffa è applicato un coefficiente di riduzione proporzionale alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi.

11. Sino alla emanazione del regolamento di cui al comma 6 e fino al compimento degli adempimenti per l'applicazione della tariffa continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti.

12. La riscossione volontaria e coattiva della tariffa può essere effettuata secondo le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, mediante convenzione con l'Agenzia delle entrate.

## **2. Art. 14, D.L. 201/2011<sup>21</sup>**

### **Istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi**

1. A decorrere dal 1° gennaio 2013 è istituito in tutti i comuni del territorio nazionale il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, svolto in regime di privativa pubblica ai sensi della vigente normativa ambientale e dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni.

2. Soggetto attivo dell'obbligazione tributaria è il comune nel cui territorio insiste, interamente o prevalentemente, la superficie degli immobili assoggettabili al tributo.

3. Il tributo è dovuto da chiunque possieda, occupi o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani.

4. Sono escluse dalla tassazione le aree scoperte pertinenziali o accessorie a civili abitazioni e le aree comuni condominiali di cui all'articolo 1117 del codice civile che non siano detenute o occupate in via esclusiva.

---

<sup>21</sup> Aggiornato alla legge di stabilità per il 2013, L. 228/2012.



5. Il tributo è dovuto da coloro che occupano o detengono i locali o le aree scoperte di cui ai commi 3 e 4 con vincolo di solidarietà tra i componenti del nucleo familiare o tra coloro che usano in comune i locali o le aree stesse.
6. In caso di utilizzi temporanei di durata non superiore a sei mesi nel corso dello stesso anno solare, il tributo è dovuto soltanto dal possessore dei locali e delle aree a titolo di proprietà, usufrutto, uso, abitazione, superficie.
7. Nel caso di locali in multiproprietà e di centri commerciali integrati il soggetto che gestisce i servizi comuni è responsabile del versamento del tributo dovuto per i locali ed aree scoperte di uso comune e per i locali ed aree scoperte in uso esclusivo ai singoli occupanti o detentori, fermi restando nei confronti di questi ultimi, gli altri obblighi o diritti derivanti dal rapporto tributario riguardante i locali e le aree in uso esclusivo.
8. Il tributo è corrisposto in base a tariffa commisurata ad anno solare, cui corrisponde un'autonoma obbligazione tributaria.
9. La tariffa è commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base dei criteri determinati con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158. Fino all'attuazione delle disposizioni di cui al comma 9-bis, la superficie delle unità immobiliari a destinazione ordinaria iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano assoggettabile al tributo è costituita da quella calpestabile dei locali e delle aree suscettibili di produrre rifiuti urbani e assimilati. Ai fini dell'applicazione del tributo si considerano le superfici dichiarate o accertate ai fini della Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani di cui al decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507 (TARSU), o della Tariffa di igiene ambientale prevista dall'articolo 49 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (TIA 1) o dall'articolo 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (TIA 2). Ai fini dell'attività di accertamento, il comune, per le unità immobiliari a destinazione ordinaria iscritte o iscrivibili nel catasto edilizio urbano, può considerare come superficie assoggettabile al tributo quella pari all'80 per cento della superficie catastale determinata secondo i criteri stabiliti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138. Con

provvedimento del direttore dell'Agenzia del territorio, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani sono stabilite le procedure di interscambio dei dati tra i comuni e la predetta Agenzia. Per le altre unità immobiliari la superficie assoggettabile al tributo rimane quella calpestable.

9-bis. Nell'ambito della cooperazione tra i comuni e l'Agenzia del territorio per la revisione del catasto, vengono attivate le procedure per l'allineamento tra i dati catastali relativi alle unità immobiliari a destinazione ordinaria e i dati riguardanti la toponomastica e la numerazione civica interna ed esterna di ciascun comune, al fine di addivenire alla determinazione della superficie assoggettabile al tributo pari all'80 per cento di quella catastale determinata secondo i criteri stabiliti dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 138 del 1998. I comuni comunicano ai contribuenti le nuove superfici imponibili adottando le più idonee forme di comunicazione e nel rispetto dell'articolo 6 della legge 27 luglio 2000, n. 212. (Comma aggiunto dalla L. 228/2012, art. 1 comma 387)

10. Nella determinazione della superficie assoggettabile al tributo non si tiene conto di quella parte di essa ove si formano di regola rifiuti speciali, a condizione che il produttore ne dimostri l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente.

11. La tariffa è composta da una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio di gestione dei rifiuti, riferite in particolare agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti, e da una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio. La tariffa è determinata ricomprendendo anche i costi di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36.

*[12. Con regolamento da emanarsi entro il 31 ottobre 2012, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stabiliti i criteri per l'individuazione del costo del servizio di gestione dei rifiuti e per la determinazione della tariffa. Il regolamento emanato ai sensi del primo periodo del presente comma si applica a decorrere dall'anno successivo alla data della sua entrata in vigore. Si applicano comunque in via transitoria, a decorrere dal 1° gennaio*

*2013 e fino alla data da cui decorre l'applicazione del regolamento di cui al primo periodo del presente comma, le disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158.] (COMMA ABROGATO DALLA L. 228/2012 art. 1, comma 387)*

13. Alla tariffa determinata in base alle disposizioni di cui ai commi da 8 a 12, si applica una maggiorazione pari a 0,30 euro per metro quadrato, a copertura dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni, i quali possono, con deliberazione del consiglio comunale, modificare in aumento la misura della maggiorazione fino a 0,40 euro, anche graduandola in ragione della tipologia dell'immobile e della zona ove è ubicato.

13-bis. A decorrere dall'anno 2013 il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 del presente articolo. In caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue. Con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano, assicurano il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei comuni ricadenti nel proprio territorio. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui al precedente periodo.

14. Resta ferma la disciplina del tributo dovuto per il servizio di gestione dei rifiuti delle istituzioni scolastiche, di cui all'articolo 33-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31. Il costo relativo alla gestione dei rifiuti delle istituzioni scolastiche è sottratto dal costo che deve essere coperto con il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi.

15. Il comune con regolamento può prevedere riduzioni tariffarie, nella misura massima del trenta per cento, nel caso di:

- a) abitazioni con unico occupante;

- b) abitazioni tenute a disposizione per uso stagionale od altro uso limitato e discontinuo;
- c) locali, diversi dalle abitazioni, ed aree scoperte adibiti ad uso stagionale o ad uso non continuativo, ma ricorrente;
- d) abitazioni occupate da soggetti che risiedano o abbiano la dimora, per più di sei mesi all'anno, all'estero;
- e) fabbricati rurali ad uso abitativo.

16. Nelle zone in cui non è effettuata la raccolta, il tributo è dovuto in misura non superiore al quaranta per cento della tariffa da determinare, anche in maniera graduale, in relazione alla distanza dal più vicino punto di raccolta rientrante nella zona perimetrata o di fatto servita.

17. Nella modulazione della tariffa sono assicurate riduzioni per la raccolta differenziata riferibile alle utenze domestiche.

18. Alla tariffa è applicato un coefficiente di riduzione proporzionale alle quantità di rifiuti assimilati che il produttore dimostri di aver avviato al recupero.

19. Il consiglio comunale può deliberare ulteriori riduzioni ed esenzioni. Tali agevolazioni sono iscritte in bilancio come autorizzazioni di spesa e la relativa copertura è assicurata da risorse diverse dai proventi del tributo di competenza dell'esercizio al quale si riferisce l'iscrizione stessa.

20. Il tributo è dovuto nella misura massima del 20 per cento della tariffa, in caso di mancato svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti, ovvero di effettuazione dello stesso in grave violazione della disciplina di riferimento, nonché di interruzione del servizio per motivi sindacali o per imprevedibili impedimenti organizzativi che abbiano determinato una situazione riconosciuta dall'autorità sanitaria di danno o pericolo di danno alle persone o all'ambiente.

21. Le agevolazioni di cui ai commi da 15 a 20 si applicano anche alla maggiorazione di cui al comma 13.

22. Con regolamento da adottarsi ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, il consiglio comunale determina la disciplina per l'applicazione del tributo, concernente tra l'altro:

- a) la classificazione delle categorie di attività con omogenea potenzialità di produzione di rifiuti;
- b) la disciplina delle riduzioni tariffarie;
- c) la disciplina delle eventuali riduzioni ed esenzioni;
- d) l'individuazione di categorie di attività produttive di rifiuti speciali alle quali applicare, nell'obiettivo difficoltà di delimitare le superfici ove tali rifiuti si formano, percentuali di riduzione rispetto all'intera superficie su cui l'attività viene svolta;
- e) i termini di presentazione della dichiarazione e di versamento del tributo.

23. Il consiglio comunale deve approvare le tariffe del tributo entro il termine fissato da norme statali per l'approvazione del bilancio di previsione, in conformità al piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, redatto dal soggetto che svolge il servizio stesso ed approvato dall'autorità competente.

24. Per il servizio di gestione dei rifiuti assimilati prodotti da soggetti che occupano o detengono temporaneamente, con o senza autorizzazione, locali od aree pubbliche o di uso pubblico, i comuni stabiliscono con il regolamento le modalità di applicazione del tributo, in base a tariffa giornaliera. L'occupazione o detenzione è temporanea quando si protrae per periodi inferiori a 183 giorni nel corso dello stesso anno solare.

25. La misura tariffaria è determinata in base alla tariffa annuale del tributo, rapportata a giorno, maggiorata di un importo percentuale non superiore al 100 per cento.

26. L'obbligo di presentazione della dichiarazione è assolto con il pagamento del tributo da effettuarsi con le modalità e nei termini previsti per la tassa di occupazione temporanea di spazi ed aree pubbliche ovvero per l'imposta municipale secondaria di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, a partire dalla data di entrata in vigore della stessa.

27. Per tutto quanto non previsto dai commi da 24 a 26, si applicano in quanto compatibili le disposizioni relative al tributo annuale, compresa la maggiorazione di cui al comma 13.

28. È fatta salva l'applicazione del tributo provinciale per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene dell'ambiente di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504. Il tributo provinciale, commisurato alla superficie dei locali ed aree assoggettabili a tributo, è applicato nella misura percentuale deliberata dalla provincia sull'importo del tributo, esclusa la maggiorazione di cui al comma 13.

29. I comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico possono, con regolamento, prevedere l'applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo del tributo.

30. Il costo del servizio da coprire con la tariffa di cui al comma 29 è determinato sulla base dei criteri stabiliti nel regolamento previsto dal comma 12.

31. La tariffa di cui al comma 29 è applicata e riscossa dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

32. I comuni di cui al comma 29 applicano il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi limitatamente alla componente diretta alla copertura dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni determinata ai sensi del comma 13.

33. I soggetti passivi del tributo presentano la dichiarazione entro il termine stabilito dal comune nel regolamento, fissato in relazione alla data di inizio del possesso, dell'occupazione o della detenzione dei locali e delle aree assoggettabili a tributo. Nel caso di occupazione in comune di un fabbricato, la dichiarazione può essere presentata anche da uno solo degli occupanti.

34. La dichiarazione, redatta su modello messo a disposizione dal comune, ha effetto anche per gli anni successivi sempreché non si verifichino modificazioni dei dati dichiarati da cui consegua un diverso ammontare del tributo; in tal caso, la dichiarazione va presentata entro il

termine stabilito dal comune nel regolamento. Al fine di acquisire le informazioni riguardanti la toponomastica e la numerazione civica interna ed esterna di ciascun comune, nella dichiarazione delle unità immobiliari a destinazione ordinaria devono essere obbligatoriamente indicati i dati catastali, il numero civico di ubicazione dell'immobile e il numero dell'interno, ove esistente.

35. I comuni, in deroga all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, possono affidare, fino al 31 dicembre 2013, la gestione del tributo o della tariffa di cui al comma 29, ai soggetti che, alla data del 31 dicembre 2012, svolgono, anche disgiuntamente, il servizio di gestione dei rifiuti e di accertamento e riscossione della TARSU, della TIA 1 o della TIA 2. Il versamento del tributo, della tariffa di cui al comma 29 nonché della maggiorazione di cui al comma 13 è effettuato, in deroga all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, secondo le disposizioni di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, nonché, tramite apposito bollettino di conto corrente postale al quale si applicano le disposizioni di cui al citato articolo 17, in quanto compatibili. Con uno o più decreti del direttore generale del Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Direttore dell'Agenzia delle entrate e sentita l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, sono stabilite le modalità di versamento, assicurando in ogni caso la massima semplificazione degli adempimenti da parte dei soggetti interessati, prevedendo anche forme che rendano possibile la previa compilazione dei modelli di pagamento. Il tributo e la maggiorazione, in deroga all'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997, sono versati esclusivamente al comune. Il versamento del tributo, della tariffa di cui al comma 29 nonché della maggiorazione di cui al comma 13 per l'anno di riferimento è effettuato in quattro rate trimestrali, scadenti nei mesi di gennaio, aprile, luglio e ottobre. I comuni possono variare la scadenza e il numero delle rate di versamento. Per l'anno 2013, il termine di versamento della prima rata è comunque posticipato a luglio, ferma restando la facoltà per il comune di posticipare ulteriormente tale termine. Per l'anno 2013, fino alla determinazione delle tariffe ai sensi dei commi 23 e 29, l'importo delle corrispondenti rate è determinato in acconto, commisurandolo all'importo versato, nell'anno precedente, a titolo di TARSU o di TIA 1 oppure di TIA 2. Per le nuove occupazioni decorrenti dal 1° gennaio 2013, l'importo delle corrispondenti rate di cui al periodo precedente è determinato tenendo conto delle tariffe relative alla TARSU o alla TIA 1 oppure alla TIA 2 applicate dal comune

nell'anno precedente. In ogni caso il versamento a conguaglio è effettuato con la rata successiva alla determinazione delle tariffe ai sensi dei commi 23 e 29. Per l'anno 2013, il pagamento della maggiorazione di cui al comma 13 è effettuato in base alla misura standard, pari a 0,30 euro per metro quadrato, senza applicazione di sanzioni e interessi, contestualmente al tributo o alla tariffa di cui al comma 29, alla scadenza delle prime tre rate. L'eventuale conguaglio riferito all'incremento della maggiorazione fino a 0,40 euro è effettuato al momento del pagamento dell'ultima rata. È consentito il pagamento in unica soluzione entro il mese di giugno di ciascun anno.

36. Il comune designa il funzionario responsabile a cui sono attribuiti tutti i poteri per l'esercizio di ogni attività organizzativa e gestionale, compreso quello di sottoscrivere i provvedimenti afferenti a tali attività, nonché la rappresentanza in giudizio per le controversie relative al tributo stesso.

37. Ai fini della verifica del corretto assolvimento degli obblighi tributari, il funzionario responsabile può inviare questionari al contribuente, richiedere dati e notizie a uffici pubblici ovvero a enti di gestione di servizi pubblici, in esenzione da spese e diritti, e disporre l'accesso ai locali ed aree assoggettabili a tributo, mediante personale debitamente autorizzato e con preavviso di almeno sette giorni.

38. In caso di mancata collaborazione del contribuente od altro impedimento alla diretta rilevazione, l'accertamento può essere effettuato in base a presunzioni semplici di cui all'articolo 2729 del codice civile.

39. In caso di omesso o insufficiente versamento del tributo risultante dalla dichiarazione, si applica l'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471.

40. In caso di omessa presentazione della dichiarazione, si applica la sanzione dal 100 per cento al 200 per cento del tributo non versato, con un minimo di 50 euro.

41. In caso di infedele dichiarazione, si applica la sanzione dal 50 per cento al 100 per cento del tributo non versato, con un minimo di 50 euro.



42. In caso di mancata, incompleta o infedele risposta al questionario di cui al comma 37, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica dello stesso, si applica la sanzione da euro 100 a euro 500.

43. Le sanzioni di cui ai commi 40 e 41 sono ridotte ad un terzo se, entro il termine per la proposizione del ricorso, interviene acquiescenza del contribuente, con pagamento del tributo, se dovuto, della sanzione e degli interessi.

44. Resta salva la facoltà del comune di deliberare con il regolamento circostanze attenuanti o esimenti nel rispetto dei principi stabiliti dalla normativa statale.

45. Per tutto quanto non previsto dalle disposizioni del presente articolo concernenti il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 161 a 170, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Resta ferma l'applicazione dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.

46. A decorrere dal 1° gennaio 2013 sono soppressi tutti i vigenti prelievi relativi alla gestione dei rifiuti urbani, sia di natura patrimoniale sia di natura tributaria, compresa l'addizionale per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza. All'articolo 195, comma 2, lettera e), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono abrogate le parole da "Ai rifiuti assimilati" fino a "la predetta tariffazione".

47. L'articolo 14, comma 7, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, è abrogato, con efficacia a decorrere dalla data di cui al comma 46 del presente articolo.

**SERVIZIO IDRICO INTEGRATO**

## NORME IN MATERIA DI SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

### PREMESSA

Come è noto, a seguito del referendum del 12-13 giugno 2011 è stata sancita l'abrogazione dell'art. 23-bis del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, recante “*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*”, nel testo risultante a seguito della sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale.

L’art. 23 bis riguardava tutti i servizi pubblici aventi rilevanza economica, ivi compreso il servizio idrico integrato.

A seguito del citato referendum, è stato poi emanato il D.L. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011, il cui art. 4 (“*Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'unione europea*”), aveva colmato – almeno in parte - il predetto vuoto normativo, ripristinando nel nostro ordinamento nazionale una disciplina organica in materia.

Tuttavia l’art. 4 della L. n. 148/2011 è stato poi dichiarato incostituzionale dalla pronuncia n. 199/2012, anche se ciò ha avuto un impatto trascurabile sul servizio idrico integrato posto che solo alcune disposizioni della predetta norma erano applicabili a tale servizio.

Con l’abrogazione dell’art. 23 bis, secondo la Corte, il vuoto nella disciplina nazionale è colmato dalla normativa europea in materia di affidamento dei servizi pubblici di rilevanza economica e dalla giurisprudenza sviluppata nel tempo dalla Corte di Giustizia e dagli organi di giustizia amministrativa interni.

Tanto precisato, il titolo ricostruisce il contesto normativo applicabile al settore idrico, individuando la disciplina europea e le norme nel nostro ordinamento che si applicano al settore.

## **TITOLO I - FUNZIONE DEGLI ENTI E ORGANIZZAZIONE IN AMBITI**

### **SEZIONE I - PRINCIPI GENERALI E RIPARTIZIONE DELLE FUNZIONI IN MATERIA DI SERVIZIO IDRICO INTEGRATO**

#### **NOTA INTRODUTTIVA**

Nella presente Sezione si riportano le norme che definiscono il servizio idrico integrato e che individuano nel settore in oggetto le competenze di Stato, Regioni, enti locali ed ente di governo. Tali norme sono sostanzialmente l'art 142 del D.lgs. n. 152/2006 e le successive modifiche introdotte. L'art. 148 del decreto, che disciplinava l'Autorità d'Ambito e cioè l'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale, è stato abrogato dal comma 186 bis dell'art. 2 della L. n. 191/2009 e successive modifiche.

Come è noto le Regioni dovevano, entro il 31 dicembre 2012, adottare una legge con la quale effettuare l'attribuzione delle funzioni spettanti alle sopresse Autorità. Conseguentemente, allo stato, ogni Regione italiana deve aver già individuato l'ente di governo dell'ambito territoriale al posto delle sopresse ATO. Il 1° comma bis dell'art. 3 bis della L. n. 148/2011 - norma applicabile anche al servizio idrico integrato- ha poi previsto che l'esercizio delle funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, in cui sono ricomprese anche la scelta delle forme di gestione e di affidamento nonché di determinazione delle tariffe per quanto di competenza, spettino unicamente agli enti di governo degli ambiti ottimali individuati o designati sulla base della stessa norma

Il comma 1 bis parla di “funzioni.....che sono esercitate”; il solo esercizio delle funzioni (e non le funzioni) sono state attribuite agli enti di governo. Ove intesa diversamente la norma si porrebbe in contrasto (non tanto per l'idrico, ma per i rifiuti e il TPL) con il DL 95/2012 che assegna funzioni fondamentali in materia agli Enti locali e città metropolitane

Le disposizioni che regolano le funzioni di regolazione del settore attribuite all'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas ed in via residuale al Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare sono trattate nella specifica sezione riguardante la regolazione.

## DISPOSIZIONI DI LEGGE

### 1. Art. 141 D.lgs. n. 152/2006

#### **Definizione di servizio idrico integrato**

1. Oggetto delle disposizioni contenute nella presente sezione è la disciplina della gestione delle risorse idriche e del servizio idrico integrato per i profili che concernono la tutela dell'ambiente e delle concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni del servizio idrico integrato e delle relative funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

2. Il servizio idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognature e di depurazione delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie. Le acque gestite nell'ambito del servizio idrico integrato.

### 2. Art. 142 D.lgs. n. 152/2006

#### **Competenze Stato, Regioni, enti locali Autorità d'Ambito (ente di governo)**

1. Nel quadro delle competenze definite dalle norme costituzionali, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato nelle materie disciplinate dalla presente sezione.

2. Le regioni esercitano le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali di cui al comma 1, ed in particolare provvedono a disciplinare il governo del rispettivo territorio.

3. Gli enti locali, attraverso l'Autorità d'ambito di cui all'articolo 148, comma 1, svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di

determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, secondo le disposizioni della parte terza del presente decreto.

### **3. Art. 2, comma 186 bis L. n. 191/2009 e successive modifiche**

Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo.

La soppressione delle Autorità D'Ambito avrebbe dovuto realizzarsi entro il 31/12/2012 (in origine il termine per la soppressione era stato fissato al 01/01/2011; esso è stato prorogato dapprima al 31 marzo 2011 con l'art.1 D.L. 29-12-2010 n. 225 convertito nella L: n. 10/2011, poi al 31 dicembre 2011 dall'art. 1 del D.P.C.M. 25-3-2011, ed infine al 31/12/2012 dall'art. 13 del D.L. 29-12-2011 n. 216 convertito nella L. n. 14/2012).

Entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006, sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della legge.

Per il settore idrico, diversamente che per i rifiuti, la norma non dovrebbe presentare particolari profili di compatibilità con il DL 95/2012 in materia di assegnazione di funzioni fondamentali agli enti locali; fermo restando il presupposto che il SII non sia riconducibile ai servizi pubblici a rilevanza economica di ambito locale

### **4. Art. 3 bis, 1° comma bis L. n. 148/2011**

1-bis. Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo.

## SEZIONE II - ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

### NOTA INTRODUTTIVA

L'organizzazione territoriale del servizio idrico integrato avviene sulla base di ambiti territoriali ottimali che sono definiti dalle Regioni sulla base dei principi definiti dalle lettere a, b e c del comma 1 dell'art. 147 del d.lgs. n. 152/2006.

Tale disposizione deve essere integrata con quanto previsto dall'art. 3 bis della L. n. 148/2011 il quale, pur facendo salve le norme di settore in tema di organizzazione dei servizi pubblici locali (e quindi anche l'art. 147 del D.lgs. n. 152/2006) stabilisce la dimensione ottimale dell'ambito deve (rectius, doveva) essere fissata entro il 30 giugno 2012, con possibilità di intervento del Consiglio dei Ministri in via sostitutiva e che anche l'ente di governo dell'ambito dovesse essere individuato o designato entro lo stesso termine.

L'art. 3 bis DL 138/2011 disciplina l'organizzazione territoriale per "ambiti territoriali ottimali" quanto meno di livello provinciale (fatte salve motivate esigenze di natura socio – territoriale) dei SPL rimettendone la perimetrazione alle Regioni e prevedendo, peraltro, che sia il costituendo Ente di Governo ad esercitare le funzioni amministrative di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo.

Per quanto riguarda il Piano d'Ambito, esso è disciplinato dall'art. 149 del D.lgs. n. 152/2006. La norma deve essere coordinata con quanto previsto in ordine alle funzioni assegnate all'AEEG ed al nuovo soggetto che sostituirà l'Autorità d'ambito. In particolare l'AEEG dovrà verificare la corretta redazione del Piano d'ambito esprimendo osservazioni, rilievi e prescrizioni a pena d'efficacia sia negli elementi tecnici ed economici, sia sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra il soggetto di governo dell'Ambito ed i gestori del servizio idrico integrato (cfr. art. 3, 1° comma lett. e) DPCM 20 luglio 2012). Il parere dell'AEEG sul Piano d'Ambito è da considerarsi obbligatorio e

vincolante, posto che le prescrizioni impartite sono emanate “a pena d’efficacia” (il Piano non diventa pertanto efficace se le modifiche e/o prescrizioni non sono recepite).



## DISPOSIZIONI DI LEGGE

### 1. Art. 147 D.lgs. 152/2006

#### **Competenze e delimitazione degli ambiti territoriali ottimali**

1. I servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36.

2. Le regioni possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi:

- a) unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati;
- b) unitarietà della gestione e, comunque, superamento della frammentazione verticale delle gestioni;
- c) adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici.

3. Le regioni, sentite le province, stabiliscono norme integrative per il controllo degli scarichi degli insediamenti civili e produttivi allacciati alle pubbliche fognature, per la funzionalità degli impianti di pretrattamento e per il rispetto dei limiti e delle prescrizioni previsti dalle relative autorizzazioni.

### 2. Art. 3 bis, 1° comma L. n. 148/2011

1. A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire

economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Fermo restando il termine di cui al primo periodo del presente comma che opera anche in deroga a disposizioni esistenti in ordine ai tempi previsti per la riorganizzazione del servizio in ambiti, è fatta salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate nel presente comma. Decorso inutilmente il termine indicato, il Consiglio dei Ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, comunque tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

### **3. Art. 149 D.lg.s 152/2006**

#### **Strumenti di pianificazione (piano d'ambito)**

1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, l'Autorità d'ambito provvede alla predisposizione e/o aggiornamento del piano d'ambito. Il piano d'ambito è costituito dai seguenti atti:

- a) ricognizione delle infrastrutture;
- b) programma degli interventi;
- c) modello gestionale ed organizzativo;
- d) piano economico finanziario.

2. La ricognizione, anche sulla base di informazioni asseverate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale, individua lo stato di consistenza delle infrastrutture da affidare al gestore del servizio idrico integrato, precisandone lo stato di funzionamento.

3. Il programma degli interventi individua le opere di manutenzione straordinaria e le nuove opere da realizzare, compresi gli interventi di adeguamento di infrastrutture già esistenti, necessarie al raggiungimento almeno dei livelli minimi di servizio, nonché al soddisfacimento della complessiva domanda dell'utenza. Il programma degli interventi, commisurato all'intera gestione, specifica gli obiettivi da realizzare, indicando le infrastrutture a tal fine programmate e i tempi di realizzazione.

4. Il piano economico finanziario, articolato nello stato patrimoniale, nel conto economico e nel rendiconto finanziario, prevede, con cadenza annuale, l'andamento dei costi di gestione e di investimento al netto di eventuali finanziamenti pubblici a fondo perduto. Esso è integrato dalla previsione annuale dei proventi da tariffa, estesa a tutto il periodo di affidamento. Il piano, così come redatto, dovrà garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario e, in ogni caso, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati.

5. Il modello gestionale ed organizzativo definisce la struttura operativa mediante la quale il gestore assicura il servizio all'utenza e la realizzazione del programma degli interventi.

6. Il piano d'ambito è trasmesso entro dieci giorni dalla delibera di approvazione alla regione competente, all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. L'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti può notificare all'Autorità d'ambito, entro novanta giorni decorrenti dal ricevimento del piano, i propri rilievi od osservazioni, dettando, ove necessario, prescrizioni concernenti: il programma degli interventi, con particolare riferimento all'adeguatezza degli investimenti programmati in relazione ai livelli minimi di servizio individuati quali obiettivi della gestione; il piano finanziario, con particolare riferimento alla capacità dell'evoluzione tariffaria di garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati.

## **TITOLO II – CONCORRENZA ED AFFIDAMENTI**

### **SEZIONE I - DISCIPLINA DEGLI AFFIDAMENTI**

#### **NOTA INTRODUTTIVA**

Per quanto riguarda la disciplina degli affidamenti in materia di servizio idrico integrato bisogna in primo luogo individuare le forme di gestione che l'ente di governo può adottare per lo svolgimento del servizio in questione che in sintesi possono essere indicate nella gara, nella società in house conforme ai tre criteri comunitari (controllo analogo capitale pubblico al 100% ed attività prevalente) e nella società mista con il socio privato scelto con gara anche ai fini dell'affidamento contestuale del servizio (cosiddetta gara a doppio oggetto).

Queste forme di gestione trovano la propria disciplina nell'art. 150 del D.lgs. n. 152/2006 (se ritenuto non interamente abrogato dal Regolamento di attuazione dell'art.23-bis, DPR 168/2010) o comunque nella disciplina e nei principi comunitari fissati anche dalla Corte di Giustizia Europea.

L'art. 150 del D.lgs. n. 152/2006 risulta compreso nella normativa nella parte del comma 1 in vigore, stante la non certezza della vigenza degli altri commi.

Per quanto riguarda la disciplina di gara, il D.lgs. n. 152/2006 non contiene più alcuna norma specifica a seguito dell'abrogazione dell'art. 113, commi 5 e 7 del D.lgs. n. 267/2000, richiamato a sua volta dall'art. 150 del D.lgs. n. 152/2006.

In tale situazione è possibile fare riferimento ai principi dell'art. 30 del Codice dei Contratti (D.lgs. 163/2006).

La disciplina contenuta nell'art. 30 deve essere integrata a sua volta sia da quanto previsto dall'art. 34 della l. n. 221/2012, che contiene disposizioni riguardanti la procedura di gara nonché altre forme di affidamento del servizio, anche in ordine alla durata ed all'eventuale cessazione anticipata degli affidamenti medesimi, sia da quanto previsto dall'art. 3 bis, commi 2, 3, 4, 5 e 6, laddove contiene disposizioni anch'esse afferenti la procedura di gara ovvero le società in house.

È applicabile anche l'art. 151, commi 3, 4, 5, 6, 7 e 8 del D.lgs. n. 152/2006 che detta alcune disposizioni sul contenuto del disciplinare e degli atti di gara.

## DISPOSIZIONI DI LEGGE

### 1. Art. 150 D.lgs. 152/2006

#### **Forme di gestione del servizio**

1. L'Autorità d'ambito, nel rispetto del piano d'ambito e del principio di unitarietà della gestione per ciascun ambito, delibera la forma di gestione fra quelle di cui all'articolo 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

2. L'Autorità d'ambito aggiudica la gestione del servizio idrico integrato mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 257, secondo modalità e termini stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio nel rispetto delle competenze regionali in materia.

3. La gestione può essere altresì affidata a società partecipate esclusivamente e direttamente da comuni o altri enti locali compresi nell'ambito territoriale ottimale, qualora ricorrano obiettive ragioni tecniche od economiche, secondo la previsione del comma 5, lettera c), dell'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o a società solo parzialmente partecipate da tali enti, secondo la previsione del comma 5, lettera b), dell'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, purché il socio privato sia stato scelto, prima dell'affidamento, con gara da espletarsi con le modalità di cui al comma 2.

4. I soggetti di cui al presente articolo gestiscono il servizio idrico integrato su tutto il territorio degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale, salvo quanto previsto dall'articolo 148, comma 5.

## **2. Art. 30 D.lgs. 163/2006 (Codice dei Contratti)**

### **Modalità di affidamento del servizio**

Salvo quanto disposto nel presente articolo, le disposizioni del codice non si applicano alle concessioni di servizi.

2. Nella concessione di servizi la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente il servizio. Il soggetto concedente stabilisce in sede di gara anche un prezzo, qualora al concessionario venga imposto di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa, ovvero qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico - finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare.

3. La scelta del concessionario deve avvenire nel rispetto dei principi desumibili dal Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto della concessione, e con predeterminazione dei criteri selettivi.

4. Sono fatte salve discipline specifiche che prevedono forme più ampie di tutela della concorrenza.

5. Restano ferme, purché conformi ai principi dell'ordinamento comunitario le discipline specifiche che prevedono, in luogo delle concessione di servizi a terzi, l'affidamento di servizi a soggetti che sono a loro volta amministrazioni aggiudicatrici.

6. Se un'amministrazione aggiudicatrice concede ad un soggetto che non è un'amministrazione aggiudicatrice diritti speciali o esclusivi di esercitare un'attività di

servizio pubblico, l'atto di concessione prevede che, per gli appalti di forniture conclusi con terzi nell'ambito di tale attività, detto soggetto rispetti il principio di non discriminazione in base alla nazionalità.

7. Si applicano le disposizioni della parte IV. Si applica, inoltre, in quanto compatibile l'articolo 143, comma 7.

### **3. Art. 151, commi 3, 4, 5, 6, 7 e 8, D.lgs. 152/2006**

3. Sulla base della convenzione di cui al comma 2, l'Autorità d'ambito predispone uno schema di convenzione con relativo disciplinare, da allegare ai capitolati di gara. Ove la regione o la provincia autonoma non abbiano provveduto all'adozione delle convenzioni e dei disciplinari tipo di cui al comma 2, l'Autorità predispone lo schema sulla base della normativa vigente. Le convenzioni esistenti devono essere integrate in conformità alle previsioni di cui al comma 2.

4. Nel Disciplinare allegato alla Convenzione di gestione devono essere anche definiti, sulla base del programma degli interventi, le opere e le manutenzioni straordinarie, nonché il programma temporale e finanziario di esecuzione.

5. L'affidamento del servizio è subordinato alla prestazione da parte del gestore di idonea garanzia fideiussoria. Tale garanzia deve coprire gli interventi da realizzare nei primi cinque anni di gestione e deve essere annualmente aggiornata in modo da coprire gli interventi da realizzare nel successivo quinquennio.

6. Il gestore cura l'aggiornamento dell'atto di Ricognizione entro i termini stabiliti dalla convenzione.

7. L'affidatario del servizio idrico integrato, previo consenso dell'Autorità d'ambito, può gestire altri servizi pubblici, oltre a quello idrico, ma con questo compatibili, anche se non estesi all'intero ambito territoriale ottimale.

8. Le società concessionarie del servizio idrico integrato, nonché le società miste costituite a seguito dell'individuazione del socio privato mediante gara europea affidatarie del servizio

medesimo, possono emettere prestiti obbligazionari sottoscrivibili esclusivamente dagli utenti con facoltà di conversione in azioni semplici o di risparmio. Nel caso di aumento del capitale sociale, una quota non inferiore al dieci per cento è offerta in sottoscrizione agli utenti del servizio.

**4. Art. 34 comma 20, L. n. 221/2012**

20. Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

**5. Art. 3 bis, commi 2, 3 e 4, L. n. 148/2011**

1. In sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta.

3. A decorrere dal 2013, l'applicazione di procedura di affidamento dei servizi a evidenza pubblica da parte di regioni, province e comuni o degli enti di governo locali dell'ambito o del bacino costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. A tal fine, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito dei compiti di tutela e promozione della concorrenza nelle regioni e negli enti locali, comunica, entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'economia e delle finanze gli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure previste dal presente articolo. In caso di mancata comunicazione entro il termine di cui al periodo precedente, si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità.



4. Fatti salvi i finanziamenti ai progetti relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica cofinanziati con fondi europei, i finanziamenti a qualsiasi titolo concessi a valere su risorse pubbliche statali ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione sono prioritariamente attribuiti agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente abbia verificato l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso sulla base dei parametri stabiliti dall'Autorità stessa.

**6. Art. 34 commi 21 e 22, L. n. 221/2012**

**Durata e cessazione anticipata del servizio**

21. Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.

22. Gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data, e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; gli affidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020.

**7. Art. 3 bis, commi 5 e 6, L. n. 148/2011**

**Disposizioni specifiche per le società in house**

5. Le società affidatarie in house sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite dal decreto ministeriale previsto dall'articolo 18, comma 2-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.

133, e successive modificazioni. L'ente locale o l'ente di governo locale dell'ambito o del bacino vigila sull'osservanza da parte delle società di cui al periodo precedente dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno.

6. Le società affidatarie in house sono tenute all'acquisto di beni e servizi secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni. Le medesime società adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie e per le consulenze anche degli amministratori.

## **TITOLO III - REGOLAZIONE**

### **NOTA INTRODUTTIVA**

Le disposizioni vigenti e non abrogate , che regolano i rapporti tra le ATO (rectius, i nuovi enti di governo) ed i gestori, i poteri di controllo e sostitutivi delle prime, le dotazioni dei gestori e soprattutto le tariffe, sono contenute nel D.lgs. n. 152/2006, agli artt. 143, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 162, 163, 164, 165, 172, 173 e 174.

Queste norme sono state integrate dalle norme (riportate nel Titolo IV della Parte generale della presente raccolta normativa) che hanno attribuito nel frattempo all'AEEG nuovi poteri di regolazione (dopo la soppressione dell'Autorità di vigilanza sulle riserve idriche, della Commissione Nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche e dell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua), il che impone un obbligo di coordinamento di tali disposizioni al fine di accertare come tali poteri possano essere esercitati e quale sia il loro ambito di applicazione.

Le funzioni dell'AEEG in materia di SII, sono state meglio dettagliate dal Decreto Del Presidente Del Consiglio Dei Ministri 20 Luglio 2012

Conseguentemente l'art. 142, 3° comma del D.lgs. n. 152/2006 che individuava i poteri spettanti all'ATO (ora si veda l'art. 3 bis, 1 comma bis della L. n. 148/2011), ha perso parte della sua rilevanza, posto che in certi casi le funzioni in esso previste diventano in realtà una mera esecuzione e/o attuazione delle superiori scelte spettanti all'AEEG soprattutto, in ordine agli aspetti tariffari e di regolazione del rapporto con il gestore del servizio idrico integrato.

Di conseguenza la funzione dove l'ente di governo potrà esercitare una maggiore autonomia è sicuramente la scelta della forma di gestione, ovviamente nell'ambito di quelle, allo stato, ammissibili (gara per individuare il gestore, o, in alternativa, costituzione di una società mista pubblico privata e società in house).

Si aggiunga poi che il quadro normativo sopra delineato conferma il passaggio da una regolazione basata essenzialmente sulla convenzione stipulata tra l'ente di governo e il gestore, pressoché immodificabile se non a seguito di una nuova negoziazione tra le parti ad

una nuova regolazione contrattuale in progress, periodicamente modificabile, soprattutto in ordine agli aspetti tariffari, sulla base delle decisioni via via assunte dall'AEEG<sup>22</sup>.

L'AEEG, con la Delibera 28 febbraio 2013 88/2013/R/idr ha approvato il metodo tariffario transitorio per il calcolo delle tariffe per gli anni 2012 e 2013 per le gestioni ex-CIPE (MTC) ed il procedimento per l'approvazione delle relative tariffe

Il potere di predisporre le convenzioni tipo secondo criteri individuati dall'art. 151 D.lgs. n. 152/2006 spetta ora all'AEEG (cfr. art. 3, 1° comma lett. b) D.P.C.M. 20 luglio 2012)

I poteri sostitutivi e di controllo spettanti agli enti di governo sono integrati con i poteri ispettivi e sanzionatori spettanti ora all'AEEG (cfr. art. 3, 1° comma lett. a), così come i poteri di adozione del metodo tariffario, di determinazione delle componenti di costo, di approvazione delle tariffe e di vigilanza sulla corretta applicazione delle stesse.

---

<sup>22</sup> Al momento della definizione del presente documento, l'AEEG ha disciplinato, a seguito di una consultazione pubblica, il metodo tariffario transitorio afferente gli anni 2012 e 2013, disponendo che tale nuovo metodo comporti in certi casi una modifica delle convenzioni in corso, con conseguente aggiornamento del piano economico finanziario da effettuare entro il 31 marzo 2013 e rinviando ad un successivo provvedimento, a seguito del parere del Consiglio di Stato reso sul punto, la questione inerente la restituzione all'utenza della componente relativa alla remunerazione del capitale investito per il periodo 21 luglio 31 dicembre 2011, per effetto della proclamazione degli esiti del referendum (cfr deliberazione AEEG 28 dicembre 2012).

## DISPOSIZIONI DI LEGGE

### 1. Art. 21, comma 19, L. n. 214/2011

#### **Le nuove funzioni attribuite all'AEEG**

19. Con riguardo all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, sono trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, che vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481. Le funzioni da trasferire sono individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

### 2. Art. 2 D.P.C.M. 20 luglio 2012

Le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici trasferite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas sono da essa esercitate con i poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, nel rispetto degli indirizzi di politica generale formulati dal Parlamento e dal Governo.

La regolazione del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, persegue le seguenti finalità:

- a) garanzia della diffusione, fruibilità e qualità del servizio all'utenza in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale;
- b) definizione di un sistema tariffario equo, certo, trasparente, non discriminatorio;
- c) tutela dei diritti e degli interessi degli utenti;
- d) gestione dei servizi idrici in condizioni di efficienza e di equilibrio economico e finanziario;

- e) attuazione dei principi comunitari «recupero integrale dei costi», compresi quelli ambientali e relativi alla risorsa, e «chi inquina paga», ai sensi degli articoli 119 e 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e dell'art. 9 della direttiva 2000/60/CE.

### **3. Art. 3 D.P.C.M. 20 luglio 2012**

1. L'Autorità per l'energia elettrica e il gas esercita, secondo i principi indicati, le seguenti funzioni di regolazione e controllo del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono:

- a) definisce i livelli minimi e gli obiettivi di qualità del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, per ogni singolo gestore e vigila sulle modalità di erogazione del servizio stesso; a tal fine, prevede primarietà e penalità, esercita poteri di acquisizione di documenti, accesso e ispezione, irroga, in caso di inosservanza, in tutto o in parte, sanzioni amministrative pecuniarie e, in caso di reiterazione delle violazioni, qualora ciò non comprometta la fruibilità del servizio da parte degli utenti, propone al soggetto affidante la sospensione o la cessazione dell'affidamento; determina altresì obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti in caso di violazione dei medesimi provvedimenti. Resta ferma la facoltà in capo agli enti affidanti di prevedere nei contratti di servizio livelli minimi ed obiettivi migliorativi rispetto a quelli previsti dall'Autorità che ne tiene conto ai fini della definizione della tariffa;
- b) predisporre, ai sensi dell'art. 151 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, una o più convenzioni tipo per la regolazione dei rapporti tra autorità competenti all'affidamento del servizio e soggetti gestori;
- c) definisce le componenti di costo - inclusi i costi finanziari degli investimenti e della gestione - per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, per i vari settori di impiego, in conformità ai criteri e agli obiettivi stabiliti dal Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare di cui all'art. 1, comma 1, lettere c), d), e), f);

- d) predispone e rivede periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, di cui alla precedente lettera c) sulla base del riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio sostenuti dai gestori, prevedendo forme di tutela per le categorie di utenza in condizioni economico sociali disagiate individuate dalla legge e fissa, altresì, le relative modalità di revisione periodica, vigilando sull'applicazione delle tariffe;
- e) verifica la corretta redazione del piano d'ambito, acquisita la valutazione già effettuata dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano sulla coerenza dei piani d'ambito con la pianificazione regionale e provinciale di settore, esprimendo osservazioni, rilievi e impartendo, a pena d'inefficacia, prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le autorità competenti e i gestori del servizio idrico integrato ai sensi dell'art. 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191;
- f) approva le tariffe del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, proposte dal soggetto competente sulla base del piano di ambito di cui all'art. 149 del decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 152, impartendo, a pena d'inefficacia prescrizioni. In caso di inadempienza, o su istanza delle amministrazioni e delle parti interessate, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas intima l'osservanza degli obblighi entro trenta giorni decorsi i quali, fatto salvo l'eventuale esercizio del potere sanzionatorio, provvede in ogni caso alla determinazione in via provvisoria delle tariffe sulla base delle informazioni disponibili, comunque in un'ottica di tutela degli utenti;
- g) adotta direttive per la trasparenza della contabilità e per la separazione contabile e amministrativa dei gestori del servizio idrico integrato o di suoi segmenti, nonché la rendicontazione periodica dei dati gestionali ai fini dello svolgimento dei propri compiti istituzionali, assicurando la corretta disaggregazione di costi e ricavi per funzione svolta, per area geografica e categoria di utenza, valutando i costi delle singole prestazioni, anche ai fini di un confronto comparativo;

- h) esprime pareri in materia di servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, su richiesta del Governo, delle regioni e dei soggetti che affidano il servizio;
- i) può formulare proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi di grave inosservanza e di non corretta applicazione;
- l) tutela i diritti degli utenti, anche valutando reclami istanze segnalazioni, secondo quanto disposto dall'art. 2, comma 12, lettera m), della legge 14 novembre 1995, n. 481 e determinando ove possibile obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti stessi;
- m) integra la relazione al Governo e al Parlamento di cui all'art. 2, comma 12, lettera i), della legge n. 481 con un'apposita sezione avente particolare riferimento allo stato e alle condizioni del servizio idrico integrato;
- n) svolge funzioni di raccolta, elaborazione e restituzione di dati statistici e conoscitivi, assicurando l'accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti e alle elaborazioni effettuate per la tutela degli interessi degli utenti. A tal fine il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, d'intesa con l'Autorità per l'energia, trasferisce gli archivi, la documentazione ed i database informatici relativi alle funzioni di cui al presente articolo;
- o) d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, definisce ulteriori programmi di attività e le iniziative da porre in essere a garanzia degli interessi degli utenti, anche mediante la cooperazione con organi di garanzia eventualmente istituiti dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano.

2. L'Autorità per l'energia, in assenza di standard o indirizzi emanati da parte delle autorità a tal fine competenti, o qualora non disponga di riferimenti normativi o regolamentari funzionali allo svolgimento delle proprie funzioni, nelle more della emanazione dei provvedimenti in materia, procede comunque sulla base dei poteri ad essa conferiti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481.



**4. Art. 4 D.P.C.M. 20 luglio 2012**

1. Sono in ogni caso fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione.

**5. Art. 2 L. n. 481/1995**

Sono istituite le Autorità di regolazione di servizi di pubblica utilità, competenti, rispettivamente, per l'energia elettrica e il gas e per le telecomunicazioni. Tenuto conto del quadro complessivo del sistema delle comunicazioni, all'Autorità per le telecomunicazioni potranno essere attribuite competenze su altri aspetti di tale sistema.

2. Le disposizioni del presente articolo costituiscono principi generali cui si ispira la normativa relativa alle Autorità.

3. Al fine di consentire una equilibrata distribuzione sul territorio italiano degli organismi pubblici che svolgono funzioni di carattere nazionale, più Autorità per i servizi pubblici non possono avere sede nella medesima città.

4. La disciplina e la composizione di ciascuna Autorità sono definite da normative particolari che tengono conto delle specificità di ciascun settore sulla base dei principi generali del presente articolo. La presente legge disciplina nell'articolo 3 il settore dell'energia elettrica e del gas. Gli altri settori saranno disciplinati con appositi provvedimenti legislativi.

5. Le Autorità operano in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione; esse sono preposte alla regolazione e al controllo del settore di propria competenza. Per i settori dell'energia elettrica e del gas, al fine di tutelare i clienti finali e di garantire mercati effettivamente concorrenziali, le competenze ricomprendono tutte le attività della relativa filiera.

6. Le Autorità, in quanto autorità nazionali competenti per la regolazione e il controllo, svolgono attività consultiva e di segnalazione al Governo nelle materie di propria competenza anche ai fini della definizione, del recepimento e della attuazione della normativa comunitaria.

7. Ciascuna Autorità è organo collegiale costituito dal presidente e da due membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro competente. Le designazioni effettuate dal Governo sono previamente sottoposte al parere delle competenti Commissioni parlamentari. In nessun caso le nomine possono essere effettuate in mancanza del parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti. Le medesime Commissioni possono procedere all'audizione delle persone designate. In sede di prima attuazione della presente legge le Commissioni parlamentari si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta del parere; decorso tale termine il parere viene espresso a maggioranza assoluta.

8. I componenti di ciascuna Autorità sono scelti fra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore; durano in carica sette anni e non possono essere confermati. A pena di decadenza essi non possono esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, ivi compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di competenza della medesima Autorità. I dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono collocati fuori ruolo per l'intera durata dell'incarico.

9. Per almeno quattro anni dalla cessazione dell'incarico i componenti delle Autorità non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con le imprese operanti nel settore di competenza; la violazione di tale divieto è punita, salvo che il fatto costituisca reato, con una sanzione pecuniaria pari, nel minimo, alla maggiore somma tra 50 milioni di lire e l'importo del corrispettivo percepito e, nel massimo, alla maggiore somma tra 500 milioni di lire e l'importo del corrispettivo percepito. All'imprenditore che abbia violato tale divieto si applica la sanzione amministrativa pecuniaria pari allo 0,5 per cento del fatturato e, comunque, non inferiore a 300 milioni di lire

e non superiore a 200 miliardi di lire, e, nei casi più gravi o quando il comportamento illecito sia stato reiterato, la revoca dell'atto concessivo o autorizzativo. I valori di tali sanzione sono rivalutati secondo il tasso di variazione annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati rilevato dall'ISTAT.

10. I componenti e i funzionari delle Autorità, nell'esercizio delle funzioni, sono pubblici ufficiali e sono tenuti al segreto d'ufficio. Fatta salva la riserva all'organo collegiale di adottare i provvedimenti nelle materie di cui al comma 12, per garantire la responsabilità e l'autonomia nello svolgimento delle procedure istruttorie, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241 , e successive modificazioni, e del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 , e successive modificazioni, si applicano i principi riguardanti l'individuazione e le funzioni del responsabile del procedimento, nonché quelli relativi alla distinzione tra funzioni di indirizzo e controllo, attribuite agli organi di vertice, e quelli concernenti le funzioni di gestione attribuite ai dirigenti.

11. Le indennità spettanti ai componenti le Autorità sono determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro.

12. Ciascuna Autorità nel perseguire le finalità di cui all'articolo 1 svolge le seguenti funzioni:

- a) formula osservazioni e proposte da trasmettere al Governo e al Parlamento sui servizi da assoggettare a regime di concessione o di autorizzazione e sulle relative forme di mercato, nei limiti delle leggi esistenti, proponendo al Governo le modifiche normative e regolamentari necessarie in relazione alle dinamiche tecnologiche, alle condizioni di mercato ed all'evoluzione delle normative comunitarie;
- b) propone i Ministri competenti gli schemi per il rinnovo nonché per eventuali variazioni dei singoli atti di concessione o di autorizzazione, delle convenzioni e dei contratti di programma;
- c) controlla che le condizioni e le modalità di accesso per i soggetti esercenti i servizi, comunque stabilite, siano attuate nel rispetto dei principi della concorrenza e della trasparenza, anche in riferimento alle singole voci di costo, anche al fine di prevedere l'obbligo di prestare il servizio in condizioni di eguaglianza, in modo che tutte le ragionevoli esigenze degli utenti siano soddisfatte, ivi comprese quelle degli anziani e

dei disabili, garantendo altresì il rispetto: dell'ambiente, la sicurezza degli impianti e la salute degli addetti;

- d) propone la modifica delle clausole delle concessioni e delle convenzioni, ivi comprese quelle relative all'esercizio in esclusiva, delle autorizzazioni, dei contratti di programma in essere e delle condizioni di svolgimento dei servizi, ove ciò sia richiesto dall'andamento del mercato o dalle ragionevoli esigenze degli utenti, definendo altresì le condizioni tecnico-economiche di accesso e di interconnessione alle reti, ove previsti dalla normativa vigente;
- e) stabilisce e aggiorna, in relazione all'andamento del mercato, la tariffa base, i parametri e gli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe di cui ai commi 17,18 e 19, nonché le modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale in modo da assicurare la qualità, l'efficienza del servizio e l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale, nonché la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse di cui al comma 1 dell'articolo 1, tenendo separato dalla tariffa qualsiasi tributo od onere improprio; verifica la conformità ai criteri di cui alla presente lettera delle proposte di aggiornamento delle tariffe annualmente presentate e si pronuncia, sentiti eventualmente i soggetti esercenti il servizio, entro novanta giorni dal ricevimento della proposta; qualora la pronuncia non intervenga entro tale termine, le tariffe si intendono verificate positivamente;
- f) emana le direttive per la separazione contabile e amministrativa e verifica i costi delle singole prestazioni per assicurare, tra l'altro, la loro corretta disaggregazione e imputazione per funzione svolta, per area geografica e per categoria di utenza evidenziando separatamente gli oneri conseguenti alla fornitura del servizio universale definito dalla convenzione, provvedendo quindi al confronto tra essi e i costi analoghi in altri Paesi, assicurando la pubblicizzazione dei dati;
- g) controlla lo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, di accesso, di acquisizione della documentazione e delle notizie utili, determinando altresì i casi di indennizzo automatico da parte del soggetto esercente il servizio nei confronti dell'utente ove il medesimo soggetto non rispetti le clausole contrattuali o eroghi il servizio con livelli qualitativi inferiori a quelli stabiliti nel regolamento di servizio di cui al comma 37, nel contratto di programma ovvero ai sensi della lettera h);

- h) emana le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi, definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente, sentiti i soggetti esercenti il servizio e i rappresentanti degli utenti e dei consumatori, eventualmente differenziandoli per settore e tipo di prestazione; tali determinazioni producono gli effetti di cui al comma 37;
- i) assicura la più ampia pubblicità delle condizioni dei servizi; studia l'evoluzione del settore e dei singoli servizi, anche per modificare condizioni tecniche, giuridiche ed economiche relative allo svolgimento o all'erogazione dei medesimi; promuove iniziative volte a migliorare le modalità di erogazione dei servizi; presenta annualmente al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri una relazione sullo stato dei servizi e sull'attività svolta;
- l) pubblicizza e diffonde la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi al fine di garantire la massima trasparenza, la concorrenzialità dell'offerta e la possibilità di migliori scelte da parte degli utenti intermedi o finali;
- m) valuta reclami, istanze e segnalazioni presentate dagli utenti o dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio nei confronti dei quali interviene imponendo, ove opportuno, modifiche alle modalità di esercizio degli stessi ovvero procedendo alla revisione del regolamento di servizio di cui al comma 37;
- n) verifica la congruità delle misure adottate dai soggetti esercenti il servizio al fine di assicurare la parità di trattamento tra gli utenti, garantire la continuità della prestazione dei servizi, verificare periodicamente la qualità e l'efficacia delle prestazioni all'uopo acquisendo anche la valutazione degli utenti, garantire ogni informazione circa le modalità di prestazione dei servizi e i relativi livelli qualitativi, consentire a utenti e consumatori il più agevole accesso agli uffici aperti al pubblico, ridurre il numero degli adempimenti richiesti agli utenti semplificando le procedure per l'erogazione del servizio, assicurare la sollecita risposta a reclami, istanze e segnalazioni nel rispetto dei livelli qualitativi e tariffari;
- o) propone al Ministro competente la sospensione o la decadenza della concessione per i casi in cui tali provvedimenti siano consentiti dall'ordinamento;

- p) controlla che ciascun soggetto esercente il servizio adottati, in base alla direttiva sui principi dell'erogazione dei servizi pubblici del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 43 del 22 febbraio 1994, una carta di servizio pubblico con indicazione di standard dei singoli servizi e ne verifica il rispetto.

13. Il Ministro competente, se respinge le proposte di cui alle lettere b), d) e o) del comma 12, chiede all'Autorità una nuova proposta e indica esplicitamente i principi e i criteri previsti dalla presente legge ai quali attenersi. Il Ministro competente, qualora non intenda accogliere la seconda proposta dell'Autorità, propone al Presidente del Consiglio dei ministri di decidere, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in difformità esclusivamente per gravi e rilevanti motivi di utilità generale.

14. A ciascuna Autorità sono trasferite tutte le funzioni amministrative esercitate da organi statali e da altri enti e amministrazioni pubblici, anche a ordinamento autonomo, relative alle sue attribuzioni. Fino alla data di entrata in vigore dei regolamenti di cui al comma 28, il Ministro competente continua comunque ad esercitare le funzioni in precedenza ad esso attribuite dalla normativa vigente. Sono fatte salve le funzioni di indirizzo nel settore spettanti al Governo e le attribuzioni riservate alle autonomie locali.

15. Nelle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano gli articoli 12 e 13 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 , e le relative norme di attuazione contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381 , e nel decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235 .

16. Nella regione Valle d'Aosta si applicano le norme contenute negli articoli 7, 8, 9 e 10 dello statuto speciale, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 .

17. Ai fini della presente legge si intendono per tariffe i prezzi massimi unitari dei servizi al netto delle imposte.

18. Salvo quanto previsto dall'articolo 3 e unitamente ad altri criteri di analisi e valutazioni, i parametri di cui al comma 12, lettera e), che l'Autorità fissa per la determinazione della tariffa con il metodo del price-cap, inteso come limite massimo della variazione di prezzo vincolata per un periodo pluriennale, sono i seguenti:

- a) tasso di variazione medio annuo riferito ai dodici mesi precedenti dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati rilevato dall'ISTAT;
- b) obiettivo di variazione del tasso annuale di produttività, prefissato per un periodo almeno triennale.

19. Ai fini di cui al comma 18 si fa altresì riferimento ai seguenti elementi:

- a) recupero di qualità del servizio rispetto a standard prefissati per un periodo almeno triennale;
- b) costi derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali, da mutamenti del quadro normativo o dalla variazione degli obblighi relativi al servizio universale;
- c) costi derivanti dall'adozione di interventi volti al controllo e alla gestione della domanda attraverso l'uso efficiente delle risorse.

20. Per lo svolgimento delle proprie funzioni, ciascuna Autorità:

- a) richiede, ai soggetti esercenti il servizio, informazioni e documenti sulle loro attività;
- b) effettua controlli in ordine al rispetto degli atti di cui ai commi 36 e 37;
- c) irroga, salvo che il fatto costituisca reato, in caso di inosservanza dei propri provvedimenti o in caso di mancata ottemperanza da parte dei soggetti esercenti il servizio, alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli, ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti acquisiti non siano veritieri, sanzioni amministrative pecuniarie non inferiori nel minimo a euro 2.500 e non superiori nel massimo a lire 300 miliardi; in caso di reiterazione delle violazioni ha la facoltà, qualora ciò non comprometta la fruibilità del servizio da parte degli utenti, di sospendere l'attività di impresa fino a 6 mesi ovvero proporre al Ministro competente la sospensione o la decadenza della concessione;
- d) ordina al soggetto esercente il servizio la cessazione di comportamenti lesivi dei diritti degli utenti, imponendo, ai sensi del comma 12, lettera g), l'obbligo di corrispondere un indennizzo;

- e) può adottare, nell'ambito della procedura di conciliazione o di arbitrato, provvedimenti temporanei diretti a garantire la continuità dell'erogazione del servizio ovvero a far cessare forme di abuso o di scorretto funzionamento da parte del soggetto esercente il servizio.

21. Il Governo, nell'ambito del documento di programmazione economico-finanziaria, indica alle Autorità il quadro di esigenze di sviluppo dei servizi di pubblica utilità che corrispondono agli interessi generali del Paese.

22. Le pubbliche amministrazioni e le imprese sono tenute a fornire alle Autorità, oltre a notizie e informazioni, la collaborazione per l'adempimento delle loro funzioni.

23. Le Autorità disciplinano, ai sensi del capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241 , con proprio regolamento, da adottare entro novanta giorni dall'avvenuta nomina, audizioni periodiche delle formazioni associative nelle quali i consumatori e gli utenti siano organizzati. Nel medesimo regolamento sono altresì disciplinati audizioni periodiche delle associazioni ambientaliste, delle associazioni sindacali delle imprese e dei lavoratori e lo svolgimento di rilevazioni sulla soddisfazione degli utenti e sull'efficacia dei servizi.

24. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 , sono definiti:

- a) le procedure relative alle attività svolte dalle Autorità idonee a garantire agli interessati la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio, in forma scritta e orale, e la verbalizzazione;
- b) i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per l'esperimento di procedure di conciliazione o di arbitrato in contraddittorio presso le Autorità nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio, prevedendo altresì i casi in cui tali procedure di conciliazione o di arbitrato possano essere rimesse in prima istanza alle commissioni arbitrali e conciliative istituite presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, lettera a), della legge 29 dicembre 1993, n. 580 . Fino alla scadenza del termine fissato per la presentazione



delle istanze di conciliazione o di deferimento agli arbitri, sono sospesi i termini per il ricorso in sede giurisdizionale che, se proposto, è improcedibile. Il verbale di conciliazione o la decisione arbitrale costituiscono titolo esecutivo.

25. La tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo è disciplinata dal codice del processo amministrativo.

26. La pubblicità di atti e procedimenti delle Autorità è assicurata anche attraverso un apposito bollettino pubblicato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

27. Ciascuna Autorità ha autonomia organizzativa, contabile e amministrativa. Il bilancio preventivo e il rendiconto della gestione, soggetto al controllo della Corte dei conti, sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale.

28. Ciascuna Autorità, con propri regolamenti, definisce, entro trenta giorni dalla sua costituzione, le norme concernenti l'organizzazione interna e il funzionamento, la pianta organica del personale di ruolo, che non può eccedere le centoventi unità, l'ordinamento delle carriere, nonché, in base ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali e organizzative, il trattamento giuridico ed economico del personale. Alle Autorità non si applicano le disposizioni di cui al D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, fatto salvo quanto previsto dal comma 10 del presente articolo.

29. Il regolamento del personale di ruolo previsto nella pianta organica di ciascuna Autorità avviene mediante pubblico concorso, ad eccezione delle categorie per le quali sono previste assunzioni in base all'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, e successive modificazioni. In sede di prima attuazione della presente legge ciascuna Autorità provvede mediante apposita selezione anche nell'ambito del personale dipendente da pubbliche amministrazioni in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza richiesti per l'espletamento delle singole funzioni e tale da garantire la massima neutralità e imparzialità comunque nella misura massima del 50 per cento dei posti previsti nella pianta organica.

30. Ciascuna autorità può assumere, in numero non superiore a sessanta unità, dipendenti con contratto a tempo determinato di durata non superiore a due anni nonché esperti e collaboratori esterni, in numero non superiore a dieci, per specifici obiettivi e contenuti professionali, con contratti a tempo determinato di durata non superiore a due anni che possono essere rinnovati per non più di due volte.

31. Il personale dipendente in servizio anche in forza di contratto a tempo determinato presso le Autorità non può assumere altro impiego o incarico né esercitare altra attività professionale, anche se a carattere occasionale. Esso, inoltre, non può avere interessi diretti o indiretti nelle imprese del settore. La violazione di tali divieti costituisce causa di decadenza dall'impiego ed è punita, ove il fatto non costituisca reato, con una sanzione amministrativa pecuniaria pari, nel minimo, a 5 milioni di lire, e, nel massimo, alla maggior somma tra 50 milioni di lire e l'importo del corrispettivo percepito.

32. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono emanati, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, uno o più regolamenti volti a trasferire le ulteriori competenze connesse a quelle attribuite alle Autorità dalla presente legge nonché a riorganizzare o a sopprimere gli uffici e a rivedere le piante organiche delle amministrazioni pubbliche interessate dalla applicazione della presente legge e cessano le competenze esercitate in materia dal Comitato interministeriale per la programmazione economica. A decorrere dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di cui al presente comma sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano gli uffici soppressi riorganizzati. I regolamenti indicano le disposizioni abrogate ai sensi del precedente periodo.

33. Le Autorità, con riferimento agli atti e ai comportamenti delle imprese operanti nei settori sottoposti al loro controllo, segnalano all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la sussistenza di ipotesi di violazione delle disposizioni della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

34. Per le materie attinenti alla tutela della concorrenza, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato esprime parere obbligatorio entro il termine di 30 giorni alle amministrazioni

pubbliche competenti in ordine alla definizione delle concessioni, dei contratti di servizio e degli altri strumenti di regolazione dell'esercizio dei servizi nazionali.

35. Le concessioni rilasciate nei settori di cui al comma 1, la cui durata non può essere superiore ad anni quaranta, possono essere onerose, con le eccezioni previste dalla normativa vigente.

36. L'esercizio del servizio in concessione è disciplinato da convenzioni ed eventuali contratti di programma stipulati tra l'amministrazione concedente e il soggetto esercente il servizio, nei quali sono definiti, in particolare, l'indicazione degli obiettivi generali, degli scopi specifici e degli obblighi reciproci da perseguire nello svolgimento del servizio; le procedure di controllo e le sanzioni in caso di inadempimento; le modalità e le procedure di indennizzo automatico nonché le modalità di aggiornamento, revisione e rinnovo del contratto di programma o della convenzione.

37. Il soggetto esercente il servizio predisporre un regolamento di servizio nel rispetto dei principi di cui alla presente legge e di quanto stabilito negli atti di cui al comma 36. Le determinazioni delle Autorità di cui al comma 12, lettera h), costituiscono modifica o integrazione del regolamento di servizio.

38. All'onere derivante dall'istituzione e dal funzionamento delle Autorità, determinato in lire 3 miliardi per il 1995 e in lire 20 miliardi, per ciascuna Autorità, a decorrere dal 1996, si provvede:

- a) per il 1995, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1995-1997, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1995 all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato;
- b) a decorrere dal 1996, mediante contributo di importo non superiore all'uno per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio, versato dai soggetti esercenti il servizio stesso; il contributo è versato entro il 31 luglio di ogni anno nella misura e secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro delle finanze emanato, di concerto con il Ministro del tesoro, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

40. Le somme di cui al comma 38, lettera b), afferenti all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e all'Autorità per l'energia elettrica e il gas sono versate direttamente ai bilanci dei predetti enti.

41. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

## **6. Art. 151 D.lgs. n. 152/2006**

### **Disciplina dei rapporti tra enti di governo e soggetti gestori del servizio idrico integrato**

1. I rapporti fra Autorità d'ambito e gestori del servizio idrico integrato sono regolati da convenzioni predisposte dall'Autorità d'ambito.

2. A tal fine, le regioni e le province autonome adottano convenzioni tipo, con relativi disciplinari, che devono prevedere in particolare:

- a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;
- b) la durata dell'affidamento, non superiore comunque a trenta anni;
- c) l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione;
- d) il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti;
- e) i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dall'Autorità d'ambito e del loro aggiornamento annuale, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze;
- f) l'obbligo di adottare la carta di servizio sulla base degli atti d'indirizzo vigenti;
- g) l'obbligo di provvedere alla realizzazione del Programma degli interventi;
- h) le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio e l'obbligo di predisporre un sistema tecnico adeguato a tal fine, come previsto dall'articolo 165;
- i) il dovere di prestare ogni collaborazione per l'organizzazione e l'attivazione dei sistemi di controllo integrativi che l'Autorità d'ambito ha facoltà di disporre durante tutto il periodo di affidamento;
- l) l'obbligo di dare tempestiva comunicazione all'Autorità d'ambito del verificarsi di eventi che comportino o che facciano prevedere irregolarità nell'erogazione del

servizio, nonché l'obbligo di assumere ogni iniziativa per l'eliminazione delle irregolarità, in conformità con le prescrizioni dell'Autorità medesima;

- m) l'obbligo di restituzione, alla scadenza dell'affidamento, delle opere, degli impianti e delle canalizzazioni del servizio idrico integrato in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione;
- n) l'obbligo di prestare idonee garanzie finanziarie e assicurative;
- o) le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile;
- p) le modalità di rendicontazione delle attività del gestore.

3. Sulla base della convenzione di cui al comma 2, l'Autorità d'ambito predispone uno schema di convenzione con relativo disciplinare, da allegare ai capitolati di gara. Ove la regione o la provincia autonoma non abbiano provveduto all'adozione delle convenzioni e dei disciplinari tipo di cui al comma 2, l'Autorità predispone lo schema sulla base della normativa vigente. Le convenzioni esistenti devono essere integrate in conformità alle previsioni di cui al comma 2.

4. Nel Disciplinare allegato alla Convenzione di gestione devono essere anche definiti, sulla base del programma degli interventi, le opere e le manutenzioni straordinarie, nonché il programma temporale e finanziario di esecuzione.

5. L'affidamento del servizio è subordinato alla prestazione da parte del gestore di idonea garanzia fideiussoria. Tale garanzia deve coprire gli interventi da realizzare nei primi cinque anni di gestione e deve essere annualmente aggiornata in modo da coprire gli interventi da realizzare nel successivo quinquennio.

6. Il gestore cura l'aggiornamento dell'atto di Ricognizione entro i termini stabiliti dalla convenzione.

7. L'affidatario del servizio idrico integrato, previo consenso dell'Autorità d'ambito, può gestire altri servizi pubblici, oltre a quello idrico, ma con questo compatibili, anche se non estesi all'intero ambito territoriale ottimale.

8. Le società concessionarie del servizio idrico integrato, nonché le società miste costituite a seguito dell'individuazione del socio privato mediante gara europea affidatarie del servizio medesimo, possono emettere prestiti obbligazionari sottoscrivibili esclusivamente dagli utenti con facoltà di conversione in azioni semplici o di risparmio. Nel caso di aumento del capitale sociale, una quota non inferiore al dieci per cento è offerta in sottoscrizione agli utenti del servizio.

## **7. Art. 152 D.lgs. 152/2006**

1. L'Autorità d'ambito ha facoltà di accesso e verifica alle infrastrutture idriche, anche nelle fase di costruzione.

2. Nell'ipotesi di inadempienze del gestore agli obblighi che derivano dalla legge o dalla convenzione, e che compromettano la risorsa o l'ambiente ovvero che non consentano il raggiungimento dei livelli minimi di servizio, l'Autorità d'ambito interviene tempestivamente per garantire l'adempimento da parte del gestore, esercitando tutti i poteri ad essa conferiti dalle disposizioni di legge e dalla convenzione. Perdurando l'inadempienza del gestore, e ferme restando le conseguenti penalità a suo carico, nonché il potere di risoluzione e di revoca, l'Autorità d'ambito, previa diffida, può sostituirsi ad esso provvedendo a far eseguire a terzi le opere, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di appalti pubblici.

3. Qualora l'Autorità d'ambito non intervenga, o comunque ritardi il proprio intervento, la regione, previa diffida e sentita l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, esercita i necessari poteri sostitutivi, mediante nomina di un commissario "ad acta". Qualora la regione non adempia entro quarantacinque giorni, i predetti poteri sostitutivi sono esercitati, previa diffida ad adempiere nel termine di venti giorni, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, mediante nomina di un commissario "ad acta".

4. L'Autorità d'ambito con cadenza annuale comunica al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio ed all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti i risultati dei controlli della gestione.

**8. Art. 162 D.lgs. 152/2006**

1. Il gestore del servizio idrico integrato assicura l'informazione agli utenti, promuove iniziative per la diffusione della cultura dell'acqua e garantisce l'accesso dei cittadini alle informazioni inerenti ai servizi gestiti nell'ambito territoriale ottimale di propria competenza, alle tecnologie impiegate, al funzionamento degli impianti, alla quantità e qualità delle acque fornite e trattate.

2. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, le regioni e le province autonome, nell'ambito delle rispettive competenze, assicurano la pubblicità dei progetti concernenti opere idrauliche che comportano o presuppongono grandi e piccole derivazioni, opere di sbarramento o di canalizzazione, nonché la perforazione di pozzi. A tal fine, le amministrazioni competenti curano la pubblicazione delle domande di concessione, contestualmente all'avvio del procedimento, oltre che nelle forme previste dall'articolo 7 del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque sugli impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, su almeno un quotidiano a diffusione nazionale e su un quotidiano a diffusione locale per le grandi derivazioni di acqua da fiumi transnazionali e di confine.

3. Chiunque può prendere visione presso i competenti uffici del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, delle regioni e delle province autonome di tutti i documenti, atti, studi e progetti inerenti alle domande di concessione di cui al comma 2 del presente articolo, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di pubblicità degli atti delle amministrazioni pubbliche

**9. Art. 143 D.lgs. 152/2006**

**Proprietà delle infrastrutture**

1. Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o misurazione, fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge.

2. Spetta anche all’Autorità d’ambito la tutela dei beni di cui al comma 1, ai sensi dell’articolo 823, secondo comma, del codice civile.

**10. Art. 153 D.lgs. 152/2006**

1. Le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali ai sensi dell'articolo 143 sono affidate in concessione d'uso gratuita, per tutta la durata della gestione, al gestore del servizio idrico integrato, il quale ne assume i relativi oneri nei termini previsti dalla convenzione e dal relativo disciplinare.

2. Le immobilizzazioni, le attività e le passività relative al servizio idrico integrato, ivi compresi gli oneri connessi all'ammortamento dei mutui oppure i mutui stessi, al netto degli eventuali contributi a fondo perduto in conto capitale e/o in conto interessi, sono trasferite al soggetto gestore, che subentra nei relativi obblighi. Di Tale trasferimento si tiene conto nella determinazione della tariffa, al fine di garantire l'invarianza degli oneri per la finanza pubblica

**11. Art. 154 D.lgs. 152/2006**

1. La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga". Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo.

2. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, tenuto conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio "chi inquina paga", definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua.



3. Al fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, da parte delle regioni, dei canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica, tenendo conto dei costi ambientali e dei costi della risorsa e prevedendo altresì riduzioni del canone nell'ipotesi in cui il concessionario attui un riuso delle acque reimpiegando le acque risultanti a valle del processo produttivo o di una parte dello stesso o, ancora, restituisca le acque di scarico con le medesime caratteristiche qualitative di quelle prelevate. L'aggiornamento dei canoni ha cadenza triennale.

4. Il soggetto competente, al fine della redazione del piano economico-finanziario di cui all'articolo 149, comma 1, lettera *d*), predispone la tariffa di base, nell'osservanza del metodo tariffario di cui all'articolo 10, comma 14, lettera *d*), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, e la trasmette per l'approvazione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

5. La tariffa è applicata dai soggetti gestori, nel rispetto della Convenzione e del relativo disciplinare.

6. Nella modulazione della tariffa sono assicurate, anche mediante compensazioni per altri tipi di consumi, agevolazioni per quelli domestici essenziali, nonché per i consumi di determinate categorie, secondo prefissati scaglioni di reddito. Per conseguire obiettivi di equa redistribuzione dei costi sono ammesse maggiorazioni di tariffa per le residenze secondarie, per gli impianti ricettivi stagionali, nonché per le aziende artigianali, commerciali e industriali.

7. L'eventuale modulazione della tariffa tra i comuni tiene conto degli investimenti pro capite per residente effettuati dai comuni medesimi che risultino utili ai fini dell'organizzazione del servizio idrico integrato.

**12. Art. 155 D.lgs. 152/2006**

1. Le quote di tariffa riferite ai servizi di pubblica fognatura e di depurazione sono dovute dagli utenti anche nel caso in cui manchino impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi. Il gestore è tenuto a versare i relativi proventi, risultanti dalla formulazione tariffaria definita ai sensi dell'articolo 154, a un fondo vincolato intestato all'Autorità d'ambito, che lo mette a disposizione del gestore per l'attuazione degli interventi relativi alle reti di fognatura ed agli impianti di depurazione previsti dal piano d'ambito. La tariffa non è dovuta se l'utente è dotato di sistemi di collettamento e di depurazione propri, sempre che tali sistemi abbiano ricevuto specifica approvazione da parte dell'Autorità d'ambito.

2. In pendenza dell'affidamento della gestione dei servizi idrici locali al gestore del servizio idrico integrato, i comuni già provvisti di impianti di depurazione funzionanti, che non si trovino in condizione di dissesto, destinano i proventi derivanti dal canone di depurazione e fognatura prioritariamente alla manutenzione degli impianti medesimi.

3. Gli utenti tenuti al versamento della tariffa riferita al servizio di pubblica fognatura, di cui al comma 1, sono esentati dal pagamento di qualsivoglia altra tariffa eventualmente dovuta al medesimo titolo ad altri enti pubblici.

4. Al fine della determinazione della quota tariffaria di cui al presente articolo, il volume dell'acqua scaricata è determinato in misura pari al cento per cento del volume di acqua fornita.

5. Per le utenze industriali la quota tariffaria di cui al presente articolo è determinata sulla base della qualità e della quantità delle acque reflue scaricate e sulla base del principio "chi inquina paga". È fatta salva la possibilità di determinare una quota tariffaria ridotta per le utenze che provvedono direttamente alla depurazione e che utilizzano la pubblica fognatura, sempre che i relativi sistemi di depurazione abbiano ricevuto specifica approvazione da parte dell'Autorità d'ambito.

6. Allo scopo di incentivare il riutilizzo di acqua reflua o già usata nel ciclo produttivo, la tariffa per le utenze industriali è ridotta in funzione dell'utilizzo nel processo produttivo di acqua reflua o già usata. La riduzione si determina applicando alla tariffa un correttivo, che tiene conto della quantità di acqua riutilizzata e della quantità delle acque primarie impiegate.

### **13. Art. 156 D.lgs. 152/2006**

1. La tariffa è riscossa dal gestore del servizio idrico integrato. Qualora il servizio idrico sia gestito separatamente, per effetto di particolari convenzioni e concessioni, la relativa tariffa è riscossa dal gestore del servizio di acquedotto, il quale provvede al successivo riparto tra i diversi gestori interessati entro trenta giorni dalla riscossione.

2. Con apposita convenzione, sottoposta al controllo della regione, sono definiti i rapporti tra i diversi gestori per il riparto delle spese di riscossione.

3. La riscossione volontaria della tariffa può essere effettuata con le modalità di cui al capo III del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, previa convenzione con l'Agenda delle entrate. La riscossione, sia volontaria sia coattiva, della tariffa può altresì essere affidata ai soggetti iscritti all'albo previsto dall'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, a seguito di procedimento ad evidenza pubblica.

### **14. Art. 157 D.lgs. 152/2006**

1. Gli enti locali hanno facoltà di realizzare le opere necessarie per provvedere all'adeguamento del servizio idrico in relazione ai piani urbanistici ed a concessioni per nuovi edifici in zone già urbanizzate, previo parere di compatibilità con il piano d'ambito reso dall'Autorità d'ambito e a seguito di convenzione con il soggetto gestore del servizio medesimo, al quale le opere, una volta realizzate, sono affidate in concessione.

**15. Art. 158 D.lgs. 152/2006**

1. Ai fini di pianificare l'utilizzo delle risorse idriche, laddove il fabbisogno comporti o possa comportare il trasferimento di acqua tra regioni diverse e ciò travalichi i comprensori di riferimento dei distretti idrografici, le Autorità di bacino, sentite le regioni interessate, promuovono accordi di programma tra le regioni medesime, ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, salvaguardando in ogni caso le finalità di cui all'articolo 144 del presente decreto. A tal fine il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ciascuno per la parte di propria competenza, assumono di concerto le opportune iniziative anche su richiesta di una Autorità di bacino o di una regione interessata od anche in presenza di istanza presentata da altri soggetti pubblici o da soggetti privati interessati, fissando un termine per definire gli accordi.

2. In caso di inerzia, di mancato accordo in ordine all'utilizzo delle risorse idriche, o di mancata attuazione dell'accordo stesso, provvede in via sostitutiva, previa diffida ad adempiere entro un congruo termine, il Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

3. Le opere e gli impianti necessari per le finalità di cui al presente articolo sono dichiarati di interesse nazionale. La loro realizzazione e gestione, se di iniziativa pubblica, possono essere poste anche a totale carico dello Stato mediante quantificazione dell'onere e relativa copertura finanziaria, previa deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), su proposta dei Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e delle infrastrutture e dei trasporti, ciascuno per la parte di rispettiva competenza. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio esperisce le procedure per la concessione d'uso delle acque ai soggetti utilizzatori e definisce la relativa convenzione tipo; al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti compete la determinazione dei criteri e delle modalità per l'esecuzione e la gestione degli interventi, nonché l'affidamento per la realizzazione e la gestione degli impianti.

**16. Art. 163 D.lgs. 152/2006**

**Gestione e controlli nelle aree di salvaguardia e protette**

1. Per assicurare la tutela delle aree di salvaguardia delle risorse idriche destinate al consumo umano, il gestore del servizio idrico integrato può stipulare convenzioni con lo Stato, le regioni, gli enti locali, le associazioni e le università agrarie titolari di demani collettivi, per la gestione diretta dei demani pubblici o collettivi ricadenti nel perimetro delle predette aree, nel rispetto della protezione della natura e tenuto conto dei diritti di uso civico esercitati.

2. La quota di tariffa riferita ai costi per la gestione delle aree di salvaguardia, in caso di trasferimenti di acqua da un ambito territoriale ottimale all'altro, è versata alla comunità montana, ove costituita, o agli enti locali nel cui territorio ricadono le derivazioni; i relativi proventi sono utilizzati ai fini della tutela e del recupero delle risorse ambientali.

**17. Art. 164 D.lgs. 152/2006**

1. Nell'ambito delle aree naturali protette nazionali e regionali, l'ente gestore dell'area protetta, sentita l'Autorità di bacino, definisce le acque sorgive, fluenti e sotterranee necessarie alla conservazione degli ecosistemi, che non possono essere captate.

2. Il riconoscimento e la concessione preferenziale delle acque superficiali o sorgentizie che hanno assunto natura pubblica per effetto dell'articolo 1 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, nonché le concessioni in sanatoria, sono rilasciati su parere dell'ente gestore dell'area naturale protetta. Gli enti gestori di aree protette verificano le captazioni e le derivazioni già assentite all'interno delle aree medesime e richiedono all'autorità competente la modifica delle quantità di rilascio qualora riconoscano alterazioni degli equilibri biologici dei corsi d'acqua oggetto di captazione, senza che ciò possa dare luogo alla corresponsione di indennizzi da parte della pubblica amministrazione, fatta salva la relativa riduzione del canone demaniale di concessione.

**18. Art. 165 D.lgs. 152/2006**

1. Per assicurare la fornitura di acqua di buona qualità e per il controllo degli scarichi nei corpi ricettori, ciascun gestore di servizio idrico si dota di un adeguato servizio di controllo territoriale e di un laboratorio di analisi per i controlli di qualità delle acque alla presa, nelle reti di adduzione e di distribuzione, nei potabilizzatori e nei depuratori, ovvero stipula apposita convenzione con altri soggetti gestori di servizi idrici. Restano ferme le competenze amministrative e le funzioni di controllo sulla qualità delle acque sugli scarichi nei corpi idrici stabilite dalla normativa vigente e quelle degli organismi tecnici preposti a tali funzioni.

2. Coloro che si approvvigionano in tutto o in parte di acqua da fonti diverse dal pubblico acquedotto sono tenuti a denunciare annualmente al soggetto gestore del servizio idrico il quantitativo prelevato nei termini e secondo le modalità previste dalla normativa per la tutela delle acque dall'inquinamento.

3. Le sanzioni previste dall'articolo 19 del decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31, si applicano al responsabile della gestione dell'acquedotto soltanto nel caso in cui, dopo la comunicazione dell'esito delle analisi, egli non abbia tempestivamente adottato le misure idonee ad adeguare la qualità dell'acqua o a prevenire il consumo o l'erogazione di acqua non idonea.

**19. Art. 172 D.lgs. 152/2006**

**Le gestioni esistenti, il trasferimento del personale e disposizioni di attuazione**

1. Le Autorità d'ambito che alla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto abbiano già provveduto alla redazione del piano d'ambito, senza aver scelto la forma di gestione ed avviato la procedure di affidamento, sono tenute, nei sei mesi decorrenti da tale data, a deliberare i predetti provvedimenti.

2. In relazione alla scadenza del termine di cui al comma 15-bis dell'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'Autorità d'ambito dispone i nuovi affidamenti, nel rispetto della parte terza del presente decreto, entro i sessanta giorni antecedenti tale scadenza.

3. Qualora l'Autorità d'ambito non provveda agli adempimenti di cui ai commi 1 e 2 nei termini ivi stabiliti, la regione, entro trenta giorni, esercita, dandone comunicazione al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, i poteri sostitutivi, nominando un commissario "ad acta", le cui spese sono a carico dell'ente inadempiente, che avvia entro trenta giorni le procedure di affidamento, determinando le scadenze dei singoli adempimenti procedurali. Qualora il commissario regionale non provveda nei termini così stabiliti, spettano al Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, i poteri sostitutivi preordinati al completamento della procedura di affidamento.

4. Qualora gli enti locali non aderiscano alle Autorità d'ambito ai sensi dell'articolo 148 entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, la regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni e dandone comunicazione all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, i poteri sostitutivi, nominando un commissario "ad acta", le cui spese sono a carico dell'ente inadempiente.

5. Alla scadenza, ovvero alla anticipata risoluzione, delle gestioni in essere ai sensi del comma 2, i beni e gli impianti delle imprese già concessionarie sono trasferiti direttamente all'ente locale concedente nei limiti e secondo le modalità previsti dalla convenzione.

6. Gli impianti di acquedotto, fognatura e depurazione gestiti dai consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale di cui all'articolo 50 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, da altri consorzi o enti pubblici, nel rispetto dell'unità di gestione, entro il 31 dicembre 2006 sono trasferiti in concessione d'uso al gestore del servizio idrico integrato dell'Ambito territoriale ottimale nel quale ricadono in tutto o per la maggior parte i territori serviti, secondo un piano adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sentite le regioni, le province e gli enti interessati.

**20. Art. 173 D.lgs. 152/2006**

Fatta salva la legislazione regionale adottata ai sensi dell'articolo 12, comma 3, della legge 5 gennaio 1994, n. 36, il personale che, alla data del 31 dicembre 2005 o comunque otto mesi prima dell'affidamento del servizio, appartenga alle amministrazioni comunali, alle aziende ex municipalizzate o consortili e alle imprese private, anche cooperative, che operano nel settore dei servizi idrici sarà soggetto, ferma restando la risoluzione del rapporto di lavoro, al passaggio diretto ed immediato al nuovo gestore del servizio idrico integrato, con la salvaguardia delle condizioni contrattuali, collettive e individuali, in atto. Nel caso di passaggio di dipendenti di enti pubblici e di ex aziende municipalizzate o consortili e di imprese private, anche cooperative, al gestore del servizio idrico integrato, si applica, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la disciplina del trasferimento del ramo di azienda di cui all'articolo 2112 del codice civile.

**21. Art. 174 D.lgs. 152/2006**

1. Sino all'adozione da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio di nuove disposizioni attuative della sezione terza della parte terza del presente decreto, si applica il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 marzo 1996, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 62 del 14 marzo 1994.

2. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sentita l'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro un anno dalla data di entrata in vigore della parte terza del presente decreto, nell'ambito di apposite intese istituzionali, predispone uno specifico programma per il raggiungimento, senza ulteriori oneri a carico del Ministero, dei livelli di depurazione, così come definiti dalla direttiva 91/271/CEE, attivando i poteri sostitutivi di cui all'articolo 152 negli ambiti territoriali ottimali in cui vi siano agglomerati a carico dei quali pendono procedure di infrazione per violazione della citata direttiva.



**TRASPORTO PUBBLICO LOCALE**

## NORME IN MATERIA DI TRASPORTO PUBBLICO

### PREMESSA

Il settore del trasporto pubblico regionale e locale è stato caratterizzato, in particolare nell'ultimo decennio, da un complicato rapporto con la disciplina generale in materia di servizi pubblici locali le cui note alterne vicende hanno finito con il condizionare il processo di liberalizzazione avviato, nel settore, con la legge 59/1997 e con il successivo decreto legislativo 422/1997; norme queste ultime che delineavano chiaramente il percorso di trasformazione societaria, prima, e di avvio della competizione, dopo, per il settore del trasporto pubblico regionale e locale ed a cui, almeno all'inizio del decennio scorso, sembrava volersi conformare il legislatore anche nella disciplina dei servizi pubblici locali.

Questo sino alla fine del 2003 quando, con il decreto 269/03, si aprì un varco agli affidamenti cosiddetti "in house" per tutto il comparto dei servizi pubblici ivi compreso il settore del trasporto. Le normative succedutesi negli anni seguenti sono state, quindi, tutte caratterizzate dall'intento di contenere il ricorso all'affidamento in house pur senza vietarlo mai espressamente. Ne è derivato un quadro normativo sui servizi pubblici locali in perenne fermento con disposizioni non sempre omogenee e non sempre agevolmente armonizzabili con la disciplina settoriale peraltro nel frattempo arricchitasi di un ulteriore tassello, il regolamento comunitario 1370/2007, di valenza sovranazionale.

A tutto questo si sono successivamente aggiunte le norme contenute all'art. 23 bis del DL 112/2008 (e nel suo regolamento di attuazione, D.P.R. 168/2010) e all'art. 4 del DL 138/2011, soppresse in seguito agli esiti delle vicende referendarie e di legittimità costituzionale e il recente intervento normativo statale in tema di Servizi pubblici locali a rilevanza economica (contenuto negli articoli 3 bis del DL 138/2011 e 34 del DL 179/2012), nonché le disposizioni di riorganizzazione delle funzioni amministrative fondamentali degli enti locali (artt. 17 – 19 DL 95/2012).

Le norme generali in tema di servizi pubblici locali da ultimo emanate vanno, nel rispetto del principio secondo cui *lex specialis derogat generali*, ad integrare la normativa settoriale contenuta in disposizioni comunitarie, nazionali e regionali che ne delineano una disciplina compiuta e dettagliata, coerente con il quadro comunitario e con quello nazionale.

La disciplina settoriale presenta dunque elementi di compiutezza sotto tutti i profili come di seguito analizzati ed evidenziati: sotto il profilo delle autorità competenti a livello territoriale, dell'individuazione dei compiti e delle funzioni loro spettanti, ivi compreso quello della pianificazione e programmazione dei servizi minimi; sotto il profilo delle forme di affidamento dei servizi in assoluta conformità ai dettami dell'unione europea ed alle regole della concorrenza regolata; sotto il profilo della regolamentazione contrattuale dei rapporti tra enti e soggetti gestori; sotto il profilo della individuazione delle fonti di finanziamento del settore e della determinazione, sempre in conformità a regole e principi comunitari, della compensazione degli obblighi di servizio pubblico; sotto il profilo della regolazione avendo il settore di recente ottenuto l'istituzione di un'autorità di settore. Disciplina compiuta ed omogenea per tutte le tipologie di servizi di trasporto, sia per quelli regionali sia per quelli locali. Il settore infatti è l'unico, nel comparto dei servizi pubblici locali, a presentare la peculiarità dell'ambito regionale che rappresenta peraltro una parte importante dei servizi oltre che l'ambito di svolgimento dei servizi ferroviari.

Di seguito una disamina, suddivisa per sezioni, della disciplina settoriale rilevante per il settore del trasporto pubblico locale.

Il settore ferroviario trova la propria ulteriore disciplina in numerose direttive europee ed in altrettanto numerose disposizioni di legge tra cui si segnala, in particolare, il D.lgs. 188/2003. Tali disposizioni non sono tuttavia, per la loro specificità, contenute nel presente elaborato.

La disciplina settoriale trova ulteriore specificazione nella normativa regionale che, in questo elaborato, non viene tuttavia trattata.

## **TITOLO I – FUNZIONE DEGLI ENTI E ORGANIZZAZIONE IN AMBITI**

### **SEZIONE I - AMBITO DI APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI**

#### **NOTE INTRODUTTIVE**

La presente Sezione individua le disposizioni applicabili al settore del trasporto pubblico locale facendo riferimento al Regolamento (CE) n. 1370/2007 ed al D.lgs 422/1997 e fornisce una definizione della nozione di servizio pubblico di trasporto regionale e locale, distinta dalla nozione di trasporto pubblico di interesse nazionale.

Come già in premessa evidenziato, le disposizioni settoriali nazionali e europee trovano applicazione sia per i trasporti locali sia per quelli regionali, e riguardano i trasporti in qualsiasi modalità esercitati (gomma, ferro, vie navigabili..) ed in qualsiasi modalità affidati.

Il decreto legislativo 422/97 riserva, infatti, all'ambito nazionale i servizi elencati all'art. 3: servizi aerei, marittimi, automobilistici e ferroviari caratterizzati tutti da un ambito nazionale o internazionale di svolgimento.

Sono, invece, ai sensi dell'art. 2 del citato decreto legislativo, servizi di trasporto regionale e locale quelli rappresentati dall'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali ed aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infra-regionale.

Nell'ambito della normativa statale generale vanno inquadrati anche l'art. 3 bis DL 138/2011 e gli artt. 17-19 DL 95/2012 già oggetto di disamina nella parte generale della raccolta normativa.

## DISPOSIZIONI DI LEGGE

### 1. Regolamento (CE) n. 1370/2007

#### Articolo 1 - Finalità e ambito di applicazione

1. Il presente regolamento ha lo scopo di definire con quali modalità le autorità competenti possono intervenire, nel rispetto del diritto comunitario, nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano, tra l'altro, più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire.

A tal fine, il presente regolamento stabilisce le condizioni alle quali le autorità competenti, allorché impongono o stipulano obblighi di servizio pubblico, compensano gli operatori di servizio pubblico per i costi sostenuti e/o conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico.

2. Il presente regolamento si applica all'esercizio di servizi nazionali e internazionali di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia e altri modi di trasporto su rotaia e su strada, ad eccezione dei servizi di trasporto prestati prevalentemente in ragione del loro interesse storico o del loro valore turistico. Gli Stati membri possono applicare il presente regolamento anche al trasporto pubblico di passeggeri per via navigabile interna e in acque marine nazionali, ferme restando le disposizioni del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo) (1).

3. Il presente regolamento non si applica alle concessioni di lavori pubblici ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2004/17/CE o dell'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 2004/18/CE.

## **2. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422**

### **Art. 1- Oggetto.**

1. Il presente decreto, in attuazione degli articoli 1 e 3 e dei commi 3 e 4, lettere *a)* e *b)*, dell'articolo 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, individua le funzioni e i compiti che sono conferiti alle regioni ed agli enti locali in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati e fissa, altresì, i criteri di organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale.

2. Sono servizi pubblici di trasporto regionale e locale i servizi di trasporto di persone e merci, che non rientrano tra quelli di interesse nazionale tassativamente individuati dall'articolo 3; essi comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infra-regionale.

3. Per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano il conferimento delle funzioni, nonché il trasferimento dei relativi beni e risorse, sono disposti nel rispetto degli statuti e attraverso apposite norme di attuazione.

## **3. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422**

### **Art. 3 -Trasporti pubblici di interesse nazionale.**

1. Costituiscono servizi pubblici di trasporto di interesse nazionale:

- a) i servizi di trasporto aereo, ad eccezione dei collegamenti che si svolgono esclusivamente nell'ambito di una regione e dei servizi elicotteristici;
- b) i servizi di trasporto marittimo, ad eccezione dei servizi di cabotaggio che si svolgono prevalentemente nell'ambito di una regione;
- c) i servizi di trasporto automobilistico a carattere internazionale, con esclusione di quelli transfrontalieri, e le linee interregionali che collegano più di due regioni;

- d) i servizi di trasporto ferroviario internazionali e quelli nazionali di percorrenza medio-lunga caratterizzati da elevati standards qualitativi. Detti servizi sono tassativamente individuati con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Qualora la predetta intesa non sia raggiunta entro quarantacinque giorni dalla prima seduta in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, provvede il Consiglio dei Ministri;
- e) i servizi di collegamento via mare fra terminali ferroviari;
- f) i servizi di trasporto di merci pericolose, nocive ed inquinanti .

## SEZIONE II - AUTORITÀ COMPETENTI: FUNZIONI E COMPETENZE

### NOTA INTRODUTTIVA

Nella presente sezione ci si occupa delle norme relative alla distribuzione delle funzioni e competenze in materia di trasporto pubblico regionale e locale.

Per quanto concerne la disciplina statale, la riorganizzazione del settore è avvenuta con il D.Lgs n. 422/1997: “conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale”, il quale trae origine ed è attuativo della L. 59/1997 (cd. Bassanini): “delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”. Come evidenziato nella sezione I, il decreto 422/1997 distingue tra servizi di interesse nazionale e quelli di rilevanza solo regionale e locale. I servizi di interesse nazionale vengono esplicitamente richiamati all’art. 3 del decreto. All’art. 4 del medesimo decreto viene specificato che nella materia del servizio pubblico di trasporto regionale e locale, sono di competenza dello Stato esclusivamente:

- a) gli accordi, le convenzioni ed i trattati internazionali relativi a servizi transfrontalieri per il trasporto di persone e merci;
- b) le funzioni in materia di sicurezza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 753, tranne quelle relative al rilascio del nulla osta allo svolgimento dei servizi di trasporto su gomma e quelle relative all'accertamento di cui all'ultimo comma dell'articolo 5 dello stesso decreto n. 753;
- c) l'adozione delle linee guida e dei principi quadro per la riduzione dell'inquinamento derivante dal sistema di trasporto pubblico.

Sono attribuite, invece, alle regioni ed agli enti locali tutti i compiti e tutte le funzioni relativi al servizio pubblico di trasporto di interesse regionale e locale, nonché in via residuale le attività non assegnate allo Stato. Inoltre, sono delegate alle regioni le funzioni di programmazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale specificate nell’art 14, i compiti programmatori e amministrativi e le funzioni in tema di servizi ferroviari di interesse regionale e locale in concessione e non a F.S. S.p.a., i servizi marittimi e aerei, nonché i



servizi lacuali e lagunari. A loro volta le regioni, attraverso il principio di sussidiarietà, trasferiscono alle province, ai comuni ed agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale.

Tali disposizioni hanno ricevuto ulteriore attuazione a livello regionale ma, come evidenziato in premessa, le disposizioni regionali non costituiscono oggetto della presente disamina.

Sempre in tema di distribuzione di funzioni e competenze, è d'obbligo il richiamo all'art. 19 del D.L. 95/2012 (cd. *spending review*) il quale, ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento assegnate alle regioni, attribuisce ai comuni la funzione fondamentale di organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale.

A ciò aggiungasi che il comma 1-bis dell'art. 3-bis del DL 138/2011, in vigore dal 19 dicembre 2012, conferisce unicamente agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali, tutte le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, tra cui il trasporto pubblico locale.

La disciplina di settore dovrà raccordarsi, nel rispetto del principio secondo cui *lex specialis derogat generali*, con la disciplina generale in tema di organizzazione di ambiti ed attribuzione di funzioni fondamentali in tema di trasporto ai Comuni.

Per quanto riguarda la disciplina europea, viene richiamato il regolamento n. 1370/2007, attraverso il quale l'Unione Europea ha definito le modalità di intervento delle amministrazioni pubbliche nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale.

Infine, si segnala l'istituzione dell'Autorità dei trasporti prevista dall'art. 37 della L. 201/2011, trattata nel Titolo III del presente testo. L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione.

## DISPOSIZIONI DI LEGGE

### 1. Regolamento (CE) n. 1370/2007

#### Articolo 2 - Definizioni

Ai fini del presente regolamento si intende per:

- a) «trasporto pubblico di passeggeri»: i servizi di trasporto di passeggeri di interesse economico generale offerti al pubblico senza discriminazione e in maniera continuativa;
- b) «autorità competente»: un'amministrazione pubblica o un gruppo di amministrazioni pubbliche di uno Stato membro, o di Stati membri, che ha il potere di intervenire nei trasporti pubblici di passeggeri in una zona geografica determinata, o qualsiasi altro organismo investito di tale potere;
- c) «autorità competente a livello locale»: qualsiasi autorità competente la cui zona di competenza geografica non è estesa al territorio nazionale;
- d) «operatore di servizio pubblico»: un'impresa o un gruppo di imprese di diritto pubblico o privato che fornisce servizi di trasporto pubblico di passeggeri o qualsiasi ente pubblico che presta servizi di trasporto pubblico di passeggeri;
- e) «obbligo di servizio pubblico»: l'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso;
- f) «diritto di esclusiva»: il diritto in virtù del quale un operatore di servizio pubblico presta determinati servizi di trasporto pubblico di passeggeri su una linea o rete o in una zona determinata, con esclusione di qualsiasi altro operatore di servizio pubblico;
- g) «compensazione di servizio pubblico»: qualsiasi vantaggio, in particolare di natura finanziaria, erogato direttamente o indirettamente da un'autorità competente per mezzo di fondi pubblici durante il periodo di vigenza di un obbligo di servizio pubblico, ovvero connesso a tale periodo;

- h) «aggiudicazione diretta»: l'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico a un determinato operatore di servizio pubblico senza che sia previamente esperita una procedura di gara;
- i) «contratto di servizio pubblico»: uno o più atti giuridicamente vincolanti che formalizzano l'accordo tra un'autorità competente e un operatore di servizio pubblico mediante il quale all'operatore stesso è affidata la gestione e la fornitura dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri soggetti agli obblighi di servizio pubblico; il contratto può, altresì, secondo l'ordinamento giuridico degli Stati membri, consistere in una decisione adottata dall'autorità competente:
  - che assume la forma di un atto individuale di natura legislativa o regolamentare, oppure
  - che specifica le condizioni alle quali l'autorità competente fornisce essa stessa i servizi o ne affida la fornitura a un operatore interno;
- j) «operatore interno»: un soggetto giuridicamente distinto dall'autorità competente, sul quale quest'ultima o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse, esercita un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi;
- k) «valore»: il valore di un servizio, di una linea, di un contratto di servizio pubblico o di un sistema di compensazioni per il trasporto pubblico di passeggeri, corrispondente alla remunerazione totale, al netto dell'IVA, percepita dall'operatore o dagli operatori di servizio pubblico, comprese le compensazioni di qualunque natura erogate dalla pubblica amministrazione e i ricavi rappresentati dalla vendita dei titoli di viaggio che non siano riversati all'autorità competente;
- l) «norma generale»: disposizione che si applica senza discriminazione a tutti i servizi di trasporto pubblico di passeggeri dello stesso tipo in una zona geografica determinata posta sotto la responsabilità di un'autorità competente;
- m) «servizi integrati di trasporto pubblico di passeggeri»: servizi interconnessi di trasporto entro una determinata zona geografica con servizio di informazione, emissione di titoli di viaggio e orario unici.

## **2. Legge 15 marzo 1997 n. 59**

### **Articolo 4**

1. Nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. Al conferimento delle funzioni le regioni provvedono sentite le rappresentanze degli enti locali. Possono altresì essere ascoltati anche gli organi rappresentativi delle autonomie locali ove costituiti dalle leggi regionali .

2. Gli altri compiti e funzioni di cui all'articolo 1, comma 2, della presente legge, vengono conferiti a regioni, province, comuni ed altri enti locali con i decreti legislativi di cui all'articolo 1 .

3. I conferimenti di funzioni di cui ai commi 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali:

- a) il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati ;
- b) il principio di completezza, con la attribuzione alla regione dei compiti e delle funzioni amministrative non assegnati ai sensi della lettera a), e delle funzioni di programmazione;
- c) il principio di efficienza e di economicità, anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui;
- d) il principio di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea;
- e) i principi di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e

complementari, e quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa;

- f) il principio di omogeneità, tenendo conto in particolare delle funzioni già esercitate con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo;
- g) il principio di adeguatezza, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni;
- h) il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi;
- i) il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative;
- l) il principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti.

4. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1 il Governo provvede anche a [\[1\]](#):

- a) delegare alle regioni i compiti di programmazione in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale; attribuire alle regioni il compito di definire, d'intesa con gli enti locali, il livello dei servizi minimi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, servizi i cui costi sono a carico dei bilanci regionali, prevedendo che i costi dei servizi ulteriori rispetto a quelli minimi siano a carico degli enti locali che ne programmino l'esercizio; prevedere che l'attuazione delle deleghe e l'attribuzione delle relative risorse alle regioni siano precedute da appositi accordi di programma tra il Ministro dei trasporti e della navigazione e le regioni medesime, sempreché gli stessi accordi siano perfezionati entro il 30 giugno 1999 2;
- b) prevedere che le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolino l'esercizio dei servizi con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati, sia in concessione che nei modi di cui agli articoli 22 e 25 della legge 8 giugno 1990, n. 142 , mediante contratti di servizio pubblico, che rispettino gli articoli 2 e 3 del regolamento (CEE) n. 1191/69 ed il regolamento (CEE) n. 1893/91, che abbiano caratteristiche di certezza finanziaria e copertura di bilancio e che garantiscano entro il 1° gennaio 2000 il conseguimento di un rapporto di almeno 0,35

tra ricavi da traffico e costi operativi, al netto dei costi di infrastruttura previa applicazione della direttiva 91/440/CEE del Consiglio del 29 luglio 1991 ai trasporti ferroviari di interesse regionale e locale; definire le modalità per incentivare il superamento degli assetti monopolistici nella gestione dei servizi di trasporto urbano e extraurbano e per introdurre regole di concorrenzialità nel periodico affidamento dei servizi; definire le modalità di subentro delle regioni entro il 1° gennaio 2000 con propri autonomi contratti di servizio regionale al contratto di servizio pubblico tra Stato e Ferrovie dello Stato Spa per servizi di interesse locale e regionale;

- c) ridefinire, riordinare e razionalizzare, sulla base dei principi e criteri di cui al comma 3 del presente articolo, al comma 1 dell'articolo 12 e agli articoli 14, 17 e 20, comma 5, per quanto possibile individuando momenti decisionali unitari, la disciplina relativa alle attività economiche ed industriali, in particolare per quanto riguarda il sostegno e lo sviluppo delle imprese operanti nell'industria, nel commercio, nell'artigianato, nel comparto agroindustriale e nei servizi alla produzione; per quanto riguarda le politiche regionali, strutturali e di coesione della Unione europea, ivi compresi gli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale, la ricerca applicata, l'innovazione tecnologica, la promozione della internazionalizzazione e della competitività delle imprese nel mercato globale e la promozione della razionalizzazione della rete commerciale anche in relazione all'obiettivo del contenimento dei prezzi e dell'efficienza della distribuzione; per quanto riguarda la cooperazione nei settori produttivi e il sostegno dell'occupazione; per quanto riguarda le attività relative alla realizzazione, all'ampliamento, alla ristrutturazione e riconversione degli impianti industriali, all'avvio degli impianti medesimi e alla creazione, ristrutturazione e valorizzazione di aree industriali ecologicamente attrezzate, con particolare riguardo alle dotazioni ed impianti di tutela dell'ambiente, della sicurezza e della salute pubblica.

*4-bis.* Gli schemi di decreto legislativo di cui al comma 4 sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'acquisizione del parere delle Commissioni competenti per materia, che si esprimono entro trenta giorni dalla data di assegnazione degli stessi. Decorso il termine senza che il parere sia espresso, il Governo ha facoltà di adottare i decreti legislativi .

5. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142 , e del principio di sussidiarietà di cui al comma 3, lettera *a*) e del principio di efficienza e di economicità di cui alla lettera *c*) del medesimo comma, del presente articolo, ciascuna regione adotta, entro sei mesi dall'emanazione di ciascun decreto legislativo, la legge di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa. Qualora la regione non provveda entro il termine indicato, il Governo è delegato ad emanare, entro il 31 marzo 1999, sentite le regioni inadempienti, uno o più decreti legislativi di ripartizione di funzioni tra regione ed enti locali le cui disposizioni si applicano fino alla data di entrata in vigore della legge regionale .

### **3. L. 112/1998**

#### **Art. 105 comma 5 - Funzioni conferite alle regioni e agli enti locali**

In materia di trasporto pubblico locale, le regioni e gli enti locali conservano le funzioni ad essi conferite o delegate dagli articoli 5, 6 e 7 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422.

### **4. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422**

#### **Art. 2 -Definizioni.**

1. Ai sensi del presente decreto, per legge n. 59 si intende la legge 15 marzo 1997, n. 59, come modificata dalla legge 15 maggio 1997, n. 127.

2. Ai fini del presente decreto, per conferimento si intende il trasferimento, la delega o l'attribuzione di funzioni e compiti; per enti locali si intendono le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti locali; per servizio di trasporto pubblico locale lagunare si intende il trasporto pubblico locale effettuato con unità che navigano esclusivamente nelle acque protette della laguna di Venezia.

## **5. Legge n. 422/1997**

### **Articolo 3 Trasporti pubblici di interesse nazionale**

1. Costituiscono servizi pubblici di trasporto di interesse nazionale:

- a) i servizi di trasporto aereo, ad eccezione dei collegamenti che si svolgono esclusivamente nell'ambito di una regione e dei servizi elicotteristici;
- b) i servizi di trasporto marittimo, ad eccezione dei servizi di cabotaggio che si svolgono prevalentemente nell'ambito di una regione;
- c) i servizi di trasporto automobilistico a carattere internazionale, con esclusione di quelli transfrontalieri, e le linee interregionali che collegano più di due regioni;
- d) i servizi di trasporto ferroviario internazionali e quelli nazionali di percorrenza medio lunga caratterizzati da elevati standards qualitativi. Detti servizi sono tassativamente individuati con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Qualora la predetta intesa non sia raggiunta entro quarantacinque giorni dalla prima seduta in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, provvede il Consiglio dei Ministri;
- e) i servizi di collegamento via mare fra terminali ferroviari;
- f) i servizi di trasporto di merci pericolose, nocive ed inquinanti.

## **6. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422**

### **Art. 4 -Competenze dello Stato nel trasporto pubblico regionale e locale.**

1. Nella materia del servizio pubblico di trasporto regionale e locale, sono di competenza dello Stato esclusivamente:

- a) gli accordi, le convenzioni ed i trattati internazionali relativi a servizi transfrontalieri per il trasporto di persone e merci;
- b) le funzioni in materia di sicurezza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 753, tranne quelle relative al rilascio del nulla osta allo svolgimento dei servizi di trasporto su gomma e quelle relative all'accertamento di cui all'ultimo comma dell'articolo 5 dello stesso decreto n. 753;



- c) l'adozione delle linee guida e dei principi quadro per la riduzione dell'inquinamento derivante dal sistema di trasporto pubblico.

**7. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422**

**Art. 5 -Conferimento a regioni ed enti locali.**

1. Sono conferiti alle regioni e agli enti locali, con le modalità di cui agli articoli 6 e seguenti, tutti i compiti e tutte le funzioni relativi al servizio pubblico di trasporto di interesse regionale e locale, in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrale o periferica, anche tramite enti o altri soggetti pubblici, tranne quelli espressamente mantenuti allo Stato dall'articolo 4 del presente decreto.

**8. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422**

**Art. 12 -Attuazione dei conferimenti.**

1. All'attuazione dei conferimenti e all'attribuzione delle relative risorse alle regioni si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della legge n. 59, previo accordo di programma tra il Ministero dei trasporti e della navigazione e la regione interessata, ai sensi dell'articolo 4, comma 4, lettera *a*), della legge n. 59.

2. L'accordo di programma, di cui al comma 1, può disporre, previa intesa tra regione ed enti locali, la contestuale attribuzione e ripartizione fra gli enti locali delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative .

**9. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422**

**Art. 6 -Delega alle regioni.**

1. Sono delegati alle regioni i compiti di programmazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale di cui all'articolo 14, non già compresi nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione.

2. Sono, altresì, delegati alle regioni i compiti programmatori e amministrativi e le funzioni di cui agli articoli 8 e 9, in conformità a quanto disposto dall'articolo 4, comma 4, lettera b), della legge n. 59 del 1997 e dall'articolo 2, comma 7, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, nonché i compiti e le funzioni di cui all'articolo 10<sup>23</sup>.

## **10. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422**

### **Art. 7 -Trasferimento agli enti locali.**

1. Le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali e sentite le rappresentanze degli enti e delle autonomie locali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di trasporto pubblico locale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

2. I conferimenti delle funzioni e dei compiti di cui al comma 1 sono attuati tenendo conto delle dimensioni territoriali, associative e organizzative degli enti, nonché nel rispetto dei principi di cui all'articolo 4, comma 3, della legge n. 59, e particolarmente di quelli di sussidiarietà, economicità, efficienza, responsabilità, unicità e omogeneità dell'amministrazione, nonché di copertura finanziaria, con esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime.

3. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le regioni adottano la legge di puntuale individuazione delle funzioni, trasferite o delegate agli enti locali in conformità ai principi stabiliti dall'articolo 4, comma 3, della legge n. 59. Se la regione non provvede entro il termine indicato, il governo adotta le misure di cui all'articolo 4, comma 5, ultimo periodo, della legge n. 59.

---

<sup>23</sup>Rispetto agli articoli con cui il decreto legislativo 422/97 ripartisce le competenze e le funzioni in capo a Regioni ed Enti Locali si rileva una sovrapposizione e possibile conflitto con la disciplina generale contenuta nell'art. 3-bis del Decreto-legge 138/2011 e che, a sua volta, pare contrastare con i successivi interventi volti all'abolizione delle Province. A ciò aggiungasi che la materia risulta compiutamente e dettagliatamente disciplinata dalle disposizioni regionali che hanno, via via, provveduto a dare attuazione a D.lgs. 422.

4. Gli enti locali, oltre ai compiti e alle funzioni loro conferite a norma del comma 1, svolgono nei servizi pubblici di trasporto locale le funzioni e i compiti non mantenuti allo Stato, a norma degli articoli 3 e 4, o alle regioni, a norma degli articoli 8, 9, 10 e 11, secondo i principi e le competenze rispettivamente previsti dagli articoli 3, 9, 14 e 29 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali, nonché in conformità ai principi della legge n. 59 e alle disposizioni del presente decreto. Sono, in particolare, conferiti agli enti locali i compiti amministrativi e le funzioni nei settori del trasporto lagunare e lacuale.

#### **11. Decreto Legislativo 13 agosto 2011, n. 138**

##### **Art. 3-bis - Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali**

1-bis. Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo.

#### **12. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422**

##### **Art. 13 -Poteri sostitutivi.**

1. Ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera c), della legge n. 59, in caso di accertata inerzia nell'esercizio delle funzioni delegate, il Ministro dei trasporti e della navigazione fissa alla regione un congruo termine per provvedere.

2. Qualora l'inerzia degli organi regionali perduri dopo la scadenza del termine di cui al comma 1, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei trasporti e della navigazione, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, adotta i provvedimenti necessari in sostituzione dell'amministrazione regionale.

**13. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422**

**Art. 8 - Servizi ferroviari di interesse regionale e locale non in concessione a F.S. S.p.a.**

1. Sono delegati alle regioni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione inerenti:

- a) le ferrovie in gestione commissariale governativa, affidate per la ristrutturazione alla società Ferrovie dello Stato S.p.a. dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662;
- b) le ferrovie in concessione a soggetti diversi dalle Ferrovie dello Stato S.p.a.

2. Le funzioni e i compiti di cui al comma 1 sono conferiti:

- a) entro i termini di scadenza dei piani di ristrutturazione di cui all'articolo 2 della citata legge n. 662 del 1996 e comunque non oltre il 1° gennaio 2000, per le gestioni commissariali governative di cui al comma 1, lettera a);
- b) a partire dal 1° gennaio 1998, e comunque entro il 1° gennaio 2000, per le ferrovie in concessione di cui al comma 1, lettera b).

3. Le regioni subentrano allo Stato, quali concedenti delle ferrovie di cui al comma 1, lettere a) e b), sulla base di accordi di programma, stipulati a norma dell'articolo 12 del presente decreto, con i quali sono definiti, tra l'altro, per le ferrovie in concessione di cui al comma 1, lettera b), i finanziamenti diretti al risanamento tecnico-economico di cui all'articolo 86 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

4. Gli accordi di programma di cui al comma 3 e i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 12 sono, rispettivamente, perfezionati ed adottati entro il 30 ottobre 1999. Detti accordi definiranno, in particolare, il trasferimento dei beni, degli impianti e dell'infrastruttura a titolo gratuito alle regioni sia per le ferrovie in ex gestione commissariale governativa, come già previsto all'articolo 2, comma 7, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, sia per le ferrovie in concessione a soggetti diversi dalle Ferrovie dello Stato S.p.a. Tali beni sono trasferiti al demanio ed al patrimonio indisponibile e disponibile delle regioni, e, in relazione alla loro natura giuridica, possono essere dalle regioni dismessi, sdemanializzati o sottratti alla loro destinazione, previa intesa con il Ministero dei trasporti e della navigazione, quando si tratti di beni demaniali o appartenenti al patrimonio indisponibile. A partire dalla

data di trasferimento, il vincolo di reversibilità a favore dello Stato gravante sui beni in questione si intende costituito a favore della regione competente. I suddetti trasferimenti sono esentati da ogni imposta e tassa fatto salvo il caso di dismissione o sdemanializzazione da parte delle regioni. I beni di cui all'articolo 3, commi 7, 8 e 9, della legge n. 385/1990 sono trasferiti alle regioni competenti che inizieranno o proseguiranno le relative procedure di alienazione o di diversa utilizzazione, destinandone i proventi a favore delle aziende ex gestioni governative. Gli accordi di programma definiscono altresì l'entità delle risorse finanziarie da trasferire alle regioni, tali da garantire, al netto dei contributi già riconosciuti da regioni ed enti locali, l'attuale livello di tutti i servizi erogati dalle aziende in regime di gestione commissariale governativa.

*4-bis.* La gestione delle reti e dell'infrastruttura ferroviaria per l'esercizio dell'attività di trasporto a mezzo ferrovia è regolata dalle norme di separazione contabile o costituzione di imprese separate di cui al regolamento recante norme di attuazione della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1998, n. 277. I gestori delle reti per i criteri di ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e per gli standard e le norme di sicurezza si adeguano al regolamento recante norme di attuazione della direttiva 95/19/CEE, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 16 marzo 1999, n. 146.

*4-ter.* Le regioni hanno la facoltà, previa intesa con il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di trasferire alle Ferrovie dello Stato S.p.a. i beni, gli impianti e l'infrastruttura di cui al comma 4, fermo restando la natura giuridica dei singoli beni.

5. Successivamente al perfezionamento degli accordi di programma e alla emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 4, le regioni affidano, trascorso il periodo transitorio previsto dall'articolo 18, comma *3-bis*, con le procedure di cui all'articolo 18, comma 2, lettera *a*), la gestione dei servizi ferroviari di cui al comma 1, lettere *a*) e *b*), con contratti di servizio ai sensi dell'articolo 19, alle imprese ferroviarie che abbiano i requisiti di legge. Dette imprese hanno accesso alla rete ferroviaria nazionale con le modalità fissate dal regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1998, n. 277. I contratti di servizio assicurano che sia conseguito, a partire dal 1° gennaio 2000 il

rapporto di almeno 0,35 tra ricavi da traffico e costi operativi, al netto dei costi di infrastruttura. Le regioni forniscono al Ministero dei trasporti e della navigazione - Dipartimento dei trasporti terrestri, tutte le informazioni relative all'esercizio delle funzioni a loro delegate. Il Ministro dei trasporti e della navigazione, in base alle predette informazioni e a quelle che acquisirà direttamente, relaziona annualmente alla Conferenza Stato-regioni e al Presidente del Consiglio dei Ministri sulle modalità di esercizio della delega e sulle eventuali criticità.

6. Con successivi provvedimenti legislativi si provvede alla copertura dei disavanzi maturati alla data del conferimento di cui al presente articolo, ivi compresi gli oneri per il trattamento di fine rapporto, al netto degli interventi già disposti ai sensi della legge 30 maggio 1995, n. 204, e delle successive analoghe disposizioni.

*6-bis.* Lo Stato e le regioni possono concludere, d'intesa tra loro, accordi di programma con le Ferrovie dello Stato S.p.a. per l'affidamento alle stesse della costruzione, ammodernamento, manutenzione e relativa gestione delle linee ferroviarie locali concesse e già in gestione commissariale governativa di rilevanza per il sistema ferroviario nazionale.

#### **14. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422**

##### **Art. 9 -Servizi ferroviari di interesse regionale e locale in concessione a F.S. S.p.a.**

1. Con decorrenza 1° giugno 1999 sono delegati alle regioni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione inerenti ai servizi ferroviari in concessione alle Ferrovie dello Stato S.p.a. di interesse regionale e locale.

2. Per i servizi di cui al comma 1, che ricomprendono comunque i servizi interregionali di interesse locale, le regioni subentrano allo Stato nel rapporto con le Ferrovie dello Stato S.p.a. e stipulano, entro il 30 settembre 1999, i relativi contratti di servizio ai sensi dell'articolo 19. Detti contratti di servizio entrano in vigore il 1° ottobre 1999. Trascorso il periodo transitorio di cui all'articolo 18, comma 4, le regioni affidano i predetti servizi con le procedure di cui al medesimo articolo 18, comma 2, lettera a).

3. Il Ministro dei trasporti e della navigazione, al fine di regolare i rapporti con le Ferrovie dello Stato S.p.a., fino alla data di attuazione delle deleghe alle regioni, provvede:

- a) a rinnovare fino al 30 settembre 1999 il contratto di servizio tra la società stessa ed il Ministero dei trasporti e della navigazione;
- b) ad acquisire, sui contenuti di tale rinnovo, l'intesa delle regioni, che possono integrare il predetto contratto di servizio pubblico con contratti regionali senza ulteriori oneri per lo Stato;
- c) a stipulare con le regioni gli accordi di programma di cui all'articolo 12.

#### **15. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422**

##### **Art. 10 - Servizi marittimi e aerei.**

1. Sono delegati alle regioni le funzioni e i compiti amministrativi in materia di servizi marittimi e aerei di interesse regionale.

2. La gestione dei servizi di cui al comma 1 è affidata con le modalità di cui agli articoli 17 e 18, in quanto applicabili al settore. Detti trasporti sono organizzati e regolati da contratti di servizio, secondo quanto previsto dai citati articoli 17 e 18 e nel rispetto dei principi di economicità ed efficienza.

3. All'attuazione della delega si provvede a norma dell'articolo 12.

#### **16. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422**

##### **Art. 11 - Servizi lacuali e lagunari.**

1. La gestione governativa per la navigazione dei laghi Maggiore, di Como e di Garda è trasferita alle regioni territorialmente competenti e alla provincia autonoma di Trento entro il 1° gennaio 2000, previo il risanamento tecnico-economico, di cui all'articolo 98 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

2. Il Ministero dei trasporti e della navigazione predispone il piano di risanamento tecnico-economico. Il piano è approvato entro il 31 marzo 1998 dal Ministro dei trasporti e della

navigazione, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, previa intesa con le regioni interessate e la provincia autonoma di Trento.

3. Al fine di coordinare il trasporto locale con le attività relative al traffico acqueo negli ambiti della laguna veneta, la provincia di Venezia, d'intesa con i soggetti competenti in materia, emana apposito regolamento che, fra l'altro, prevede un sistema di rilevamento dei natanti circolanti nell'ambito lagunare al fine di garantire la sicurezza della navigazione. L'intesa è conseguita in apposita conferenza di servizi, da realizzare ai sensi dell'articolo 17, comma 4 e seguenti, della legge 15 maggio 1997, n. 127, cui partecipano, oltre la provincia e gli enti locali, rappresentanti del Ministero dei trasporti e della navigazione, del Ministero dell'ambiente, del Ministero dei lavori pubblici e della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento delle aree urbane. Se il regolamento non è emanato entro il 30 giugno 1998, vi provvede il Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con gli altri Ministri interessati.

*3-bis.* Ferme rimanendo le competenze dell'autorità marittima previste dalla vigente normativa in materia di sicurezza della navigazione e disciplina del traffico nell'ambito dei canali marittimi, i servizi di trasporto pubblico di persone e cose, effettuate all'interno della laguna veneta sono autorizzati e regolati in conformità alle norme emanate dagli enti locali competenti in materia di trasporto pubblico locale. Nel caso di navigazione che interessi le zone di acque interne e quelle di acque marittime nell'ambito della laguna veneta, il numero massimo delle unità adibite al servizio di trasporto pubblico, al fine di assicurare il regolare svolgimento e la sicurezza della navigazione lagunare, è stabilito d'intesa tra l'autorità marittima e l'ente locale competente. In caso di disaccordo detto numero viene determinato in apposita conferenza di servizi indetta dal prefetto alla quale partecipano i rappresentanti della provincia e dei comuni e delle capitanerie di porto competenti.



**17. Decreto Legge n. 95/2012 cd. spending review**

**Art. 19 - Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali - In vigore dal 1 gennaio 2013**

1. All'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 27 è sostituito dal seguente:

«27. Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;

l-bis) i servizi in materia statistica»;

b) il comma 28 è sostituito dal seguente:

«28. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l). Se l'esercizio di tali funzioni è legato alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica.»;

c) dopo il comma 28 è aggiunto il seguente:

«28-bis. Per le unioni di cui al comma 28 si applica l'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni. Ai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti si applica quanto previsto al comma 17, lettera a), dell'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.»;

d) il comma 30 è sostituito dal seguente:

«30. La regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28. Nell'ambito della normativa regionale, i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa»;

e) il comma 31 è sostituito dai seguenti:

«31. Il limite demografico minimo delle unioni di cui al presente articolo è fissato in 10.000 abitanti, salvo diverso limite demografico individuato dalla regione entro i tre mesi antecedenti il primo termine di esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali, ai sensi del comma 31-ter.

31-bis. Le convenzioni di cui al comma 28 hanno durata almeno triennale e alle medesime si applica, in quanto compatibile, l'articolo 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni.

31-ter. I comuni interessati assicurano l'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo:

- a) entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28;
- b) entro il 1° gennaio 2014 con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 28.

31-quater. In caso di decorso dei termini di cui al comma 31-ter, il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.» (165).

2. I commi da 1 a 16 dell'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sono sostituiti dai seguenti:

«1. Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, in alternativa a quanto previsto dall'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, e a condizione di non pregiudicarne l'applicazione, possono esercitare in forma associata, tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni cui si applica, in deroga all'articolo

32, commi 3 e 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, la disciplina di cui al presente articolo.

2. Sono affidate inoltre all'unione di cui al comma 1, per conto dei comuni associati, la programmazione economico-finanziaria e la gestione contabile di cui alla parte II del citato decreto legislativo n. 267 del 2000, la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali dei comuni associati nonché quella patrimoniale, con riferimento alle funzioni da essi esercitate per mezzo dell'unione. I comuni componenti l'unione concorrono alla predisposizione del bilancio di previsione dell'unione per l'anno successivo mediante la deliberazione, da parte del consiglio comunale, da adottare annualmente, entro il 30 novembre, di un documento programmatico, nell'ambito del piano generale di indirizzo deliberato dall'unione entro il precedente 15 ottobre. Con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono disciplinati il procedimento amministrativo-contabile di formazione e di variazione del documento programmatico, i poteri di vigilanza sulla sua attuazione e la successione nei rapporti amministrativo-contabili tra ciascun comune e l'unione.

3. L'unione succede a tutti gli effetti nei rapporti giuridici in essere alla data di costituzione che siano inerenti alle funzioni e ai servizi ad essa affidati ai sensi del comma 1, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 111 del codice di procedura civile. Alle unioni di cui al comma 1 sono trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi loro affidati, nonché i relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio. A decorrere dall'anno 2014, le unioni di comuni di cui al comma 1 sono soggette alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali prevista per i comuni aventi corrispondente popolazione.

4. Le unioni sono istituite in modo che la complessiva popolazione residente nei rispettivi territori, determinata ai sensi dell'articolo 156, comma 2, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, sia di norma superiore a 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti se i comuni che intendono comporre una medesima unione appartengono o sono appartenuti a comunità montane.

5. I comuni di cui al comma 1, con deliberazione del consiglio comunale, da adottare, a maggioranza dei componenti, conformemente alle disposizioni di cui al comma 4, avanzano alla regione una proposta di aggregazione, di identico contenuto, per l'istituzione della

rispettiva unione. Nel termine perentorio del 31 dicembre 2013, la regione provvede, secondo il proprio ordinamento, a sancire l'istituzione di tutte le unioni del proprio territorio come determinate nelle proposte di cui al primo periodo. La regione provvede anche in caso di proposta di aggregazione mancante o non conforme alle disposizioni di cui al presente articolo.

6. Gli organi dell'unione di cui al comma 1 sono il consiglio, il presidente e la giunta.

7. Il consiglio è composto da tutti i sindaci dei comuni che sono membri dell'unione nonché, in prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi. I consiglieri di cui al primo periodo sono eletti, non oltre venti giorni dopo la data di istituzione dell'unione in tutti i comuni che sono membri dell'unione dai rispettivi consigli comunali, con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni. Fino all'elezione del presidente dell'unione ai sensi del comma 8, primo periodo, il sindaco del comune avente il maggior numero di abitanti tra quelli che sono membri dell'unione esercita tutte le funzioni di competenza dell'unione medesima. Al consiglio spettano le competenze attribuite dal citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 al consiglio comunale, fermo restando quanto previsto dal comma 2 del presente articolo.

8. Entro trenta giorni dalla data di istituzione dell'unione, il consiglio è convocato di diritto ed elegge il presidente dell'unione tra i sindaci dei comuni associati. Al presidente, che dura in carica due anni e mezzo ed è rinnovabile, spettano le competenze attribuite al sindaco dall'articolo 50 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, ferme restando in capo ai sindaci di ciascuno dei comuni che sono membri dell'unione le attribuzioni di cui all'articolo 54 del medesimo testo unico, e successive modificazioni.

9. La giunta dell'unione è composta dal presidente, che la presiede, e dagli assessori, nominati dal medesimo fra i sindaci componenti il consiglio in numero non superiore a quello previsto per i comuni aventi corrispondente popolazione. Alla giunta spettano le competenze di cui all'articolo 48 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000; essa decade contestualmente alla cessazione del rispettivo presidente.

10. Lo statuto dell'unione individua le modalità di funzionamento dei propri organi e ne disciplina i rapporti. Il consiglio adotta lo statuto dell'unione, con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti, entro venti giorni dalla data di istituzione dell'unione.

11. Ai consiglieri, al presidente ed agli assessori dell'unione si applicano le disposizioni di cui agli articoli 82 ed 86 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, ed ai relativi atti di attuazione, in riferimento al trattamento spettante, rispettivamente, ai consiglieri, al sindaco ed agli assessori dei comuni aventi corrispondente popolazione. Gli amministratori dell'unione, dalla data di assunzione della carica, non possono continuare a percepire retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti di ogni genere ad essi già attribuiti in qualità di amministratori locali ai sensi dell'articolo 77, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

12. L'esercizio in forma associata di cui al comma 1 può essere assicurato anche mediante una o più convenzioni ai sensi dell'articolo 30 del testo unico, che hanno durata almeno triennale. Ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con il decreto di cui all'articolo 14, comma 31-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, agli stessi si applica la disciplina di cui al comma 1.

13. A decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti negli organi di governo dell'unione, nei comuni che siano parti della stessa unione gli organi di governo sono il sindaco ed il consiglio comunale, e le giunte decadono di diritto». (166)

3. L'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è sostituito dal seguente:

«Art. 32 (Unione di comuni)

1. L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani.

2. Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni.

3. Gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma

percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, non superiore a quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando, ove possibile, la rappresentanza di ogni comune.

4. L'unione ha autonomia statutaria e potestà regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione.

5. All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.

6. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse.

7. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

8. Gli statuti delle unioni sono inviati al Ministero dell'interno per le finalità di cui all'articolo 6, commi 5 e 6».

4. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che fanno parte di un'unione di comuni già costituita alla data di entrata in vigore del presente decreto optano, ove ne ricorrano i presupposti, per la disciplina di cui all'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, come modificato dal presente decreto, ovvero per quella di cui all'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, come modificato dal presente decreto.

5. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ciascuna regione ha facoltà di individuare limiti demografici diversi rispetto a quelli di cui all'articolo 16, comma 4, del citato decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, come modificato dal presente decreto.

6. Ai fini di cui all'articolo 16, comma 5, del citato decreto-legge n. 138 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, come modificato dal presente decreto, nel termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, i comuni di cui al citato articolo 16, comma 1, con deliberazione del consiglio comunale, da adottare, a maggioranza dei componenti, conformemente alle disposizioni di cui al comma 4 del medesimo articolo 16, avanzano alla regione una proposta di aggregazione, di identico contenuto, per l'istituzione della rispettiva unione.

7. Sono abrogati i commi 3-bis, 3-ter, 3-quater, 3-quinquies, 3-sexies, 3-septies e 3-octies dell'articolo 15 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.



## **TITOLO II - CONCORRENZA ED AFFIDAMENTI**

### **SEZIONE I - ORGANIZZAZIONE E FINANZIAMENTO DEI SERVIZI**

#### **NOTA INTRODUTTIVA**

La prima sezione di questo secondo Titolo riguarda invece la disciplina settoriale dell'organizzazione dei servizi, le norme finanziarie applicabili al settore e la definizione dei servizi minimi, statuendo, all'art. 14 del D.lgs 422/1997, le regole per il coordinamento della programmazione dei trasporti locali delle regioni (tramite l'approvazione di programmi triennali dei servizi di trasporto pubblico locale) e delle province autonome con la programmazione dello Stato definita dal C.I.P.E, nonché la programmazione degli investimenti con accordi di programma. Tale disciplina ha ricevuto ulteriore attuazione a livello regionale con specifiche normative regionali.

Al secondo comma del medesimo articolo viene specificato, poi, che competono alle Regioni i compiti di programmazione dei servizi di trasporto consistenti nella definizione degli indirizzi per la pianificazione dei trasporti (ed in particolare per la pianificazione delle Province da attuarsi con i piani di bacino), nella redazione di piani regionali dei trasporti che tengano conto della pianificazione fatta dagli Enti Locali, nella redazione di programmi triennali dei servizi e nella individuazione dei cosiddetti "servizi minimi" di cui all'art. 16 del medesimo decreto.

Una disciplina settoriale, quindi, piuttosto dettagliata e che prevede un'articolazione virtuosa dei diversi livelli di pianificazione e programmazione dei servizi dovendo, le regioni, tenere conto del livello locale e le province ed i comuni della pianificazione regionale.

Sempre in tema di organizzazione del trasporto pubblico locale, occorre tenere presente il disposto dell'art. 3 bis D.L. 138/2011, sia del 1° comma che del successivo comma 1-bis.

Il primo comma stabilisce che, al fine di tutelare la concorrenza e l'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano devono organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini

territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi entro il termine del 30 giugno 2012, pena l'intervento sostitutivo del Consiglio dei Ministri<sup>24</sup>. Viene fatta salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate.

Il comma 1bis, invece, prevede che le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, vale a dire quelle di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati dalle regioni ai sensi del comma 1 de medesimo articolo.

In materia finanziaria, ai sensi dell'art. 20 D.Lgs 422/1997, la regola è che ogni regione, in relazione ai servizi minimi definiti ai sensi dell'articolo 16, ai piani regionali di trasporto e al tasso programmato di inflazione, costituisce annualmente un fondo destinato ai trasporti, alimentato sia dalle risorse proprie sia da quelle trasferite ai sensi del decreto 422/97.

Inoltre, tra le varie norme di seguito riportate, particolare rilievo assume in materia l'art.16-bis del D.l. n.95/2012, come modificato dalla L. 228/2012 cd. legge di stabilità per il 2013, che dall'anno 2013 istituisce il Fondo Nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina.

---

<sup>24</sup> Con specifico riferimento al settore del trasporto pubblico regionale e locale si segnalano alcuni pronunciamenti dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato in materia di bacini di gara (Pareri resi a Regioni Friuli, Liguria, Molise).

## DISPOSIZIONI DI LEGGE

### 1. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422

#### **Art. 14 -Programmazione dei trasporti locali.**

1. La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano promuove, su proposta del Ministro dei trasporti e della navigazione e sentita, per quanto di competenza, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le aree urbane, il coordinamento della programmazione delle regioni e delle province autonome con la programmazione dello Stato definita dal C.I.P.E.

2. Nell'esercizio dei compiti di programmazione, le regioni:

- a) definiscono gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali ed in particolare per i piani di bacino;
- b) redigono i piani regionali dei trasporti e loro aggiornamenti tenendo conto della programmazione degli enti locali ed in particolare dei piani di bacino predisposti dalle province e, ove esistenti, dalle città metropolitane, in connessione con le previsioni di assetto territoriale e di sviluppo economico e con il fine di assicurare una rete di trasporto che privilegi le integrazioni tra le varie modalità favorendo in particolar modo quelle a minore impatto sotto il profilo ambientale.

3. Per la regolamentazione dei servizi di trasporto pubblico locale, con riferimento ai servizi minimi, di cui all'articolo 16, le regioni, sentite le organizzazioni sindacali confederali e le associazioni dei consumatori, approvano programmi triennali dei servizi di trasporto pubblico locale, che individuano:

- a) la rete e l'organizzazione dei servizi;
- b) l'integrazione modale e tariffaria;
- c) le risorse da destinare all'esercizio e agli investimenti;
- d) le modalità di determinazione delle tariffe;
- e) le modalità di attuazione e revisione dei contratti di servizio pubblico;

- f) il sistema di monitoraggio dei servizi;
- g) i criteri per la riduzione della congestione e dell'inquinamento ambientale.

4. Per l'esercizio dei servizi pubblici di trasporto locale in territori a domanda debole, al fine di garantire comunque il soddisfacimento delle esigenze di mobilità nei territori stessi, le regioni, sentiti gli enti locali interessati e le associazioni nazionali di categoria del settore del trasporto di persone, possono individuare modalità particolari di espletamento dei servizi di linea, da affidare, attraverso procedure concorsuali, alle imprese che hanno i requisiti per esercitare autoservizi pubblici non di linea o servizi di trasporto di persone su strada. Nei comuni montani o nei territori in cui non vi è offerta dei servizi predetti possono essere utilizzati veicoli adibiti ad uso proprio, fermo restando l'obbligo del possesso dei requisiti professionali per l'esercizio del trasporto pubblico di persone.

5. Gli enti locali, al fine del decongestionamento del traffico e del disinquinamento ambientale, ai sensi dell'articolo 16, comma 3, e dell'articolo 18, comma 3-*bis*, possono organizzare la rete dei trasporti di linea nelle aree urbane e suburbane diversificando il servizio con l'utilizzazione di veicoli della categoria M1 di cui all'articolo 47 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. Detti veicoli devono risultare nella disponibilità di soggetti aventi i requisiti per esercitare autoservizi pubblici non di linea o servizi di trasporto di persone su strada. L'espletamento di tali servizi non costituisce titolo per il rilascio di licenze o autorizzazioni. Gli enti locali fissano le modalità del servizio e le relative tariffe e, nella fase di prima attuazione, affidano per il primo anno in via prioritaria detti servizi, sempre attraverso procedure concorsuali, ai soggetti che esercitano autoservizi pubblici non di linea. I criteri tecnici e le modalità per la utilizzazione dei sopraddetti veicoli sono stabiliti con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione.

6. Ad integrazione dell'articolo 86 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, ai veicoli adibiti al servizio di piazza per il trasporto di persone di cui all'articolo 82, comma 5, lettera b), dello stesso decreto, è consentito l'uso proprio fuori servizio.

8. Per i collegamenti con gli aeroporti aperti al traffico aereo civile, ferme restando le competenze degli enti gestori, sono autorizzati ad effettuare servizio di piazza i titolari di licenze per servizio di taxi rilasciate dai comuni capoluogo di regione e di provincia, nonché dal comune o dai comuni nel cui ambito territoriale l'aeroporto ricade. I comuni interessati, d'intesa, disciplinano le tariffe, le condizioni di trasporto e di svolgimento del servizio, ivi compresa la fissazione del numero massimo di licenze che ciascun comune può rilasciare proporzionalmente al bacino di utenza aeroportuale. Nel caso di mancata intesa tra i comuni, provvede il presidente della regione, sentita la commissione consultiva regionale di cui all'articolo 4 della legge 15 gennaio 1992, n. 21.

## **2. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422**

### **Art. 15 -Programmazione degli investimenti.**

1. In attuazione di quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 14, con accordi di programma in materia di investimenti si individuano:

- a) le opere da realizzare e i mezzi di trasporto, incluso il materiale rotabile ferroviario, da acquisire;
- b) i tempi di realizzazione in funzione dei piani di sviluppo dei servizi;
- c) i soggetti coinvolti e loro compiti;
- d) le risorse necessarie, le loro fonti di finanziamento certe e i tempi di erogazione;
- e) il periodo di validità.

2. Gli accordi di cui al comma 1 sono sottoscritti dal Ministro dei trasporti e della navigazione e dalla regione, nonché dai presidenti delle province, dai sindaci e dai presidenti delle comunità montane nel caso di esercizio associato di servizi comunali di trasporto locale di cui all'articolo 11, comma 1, della legge 31 gennaio 1994, n. 97, direttamente coinvolti nella realizzazione delle opere; essi sono impegnativi per le parti che sottoscrivono. L'attuazione degli accordi di programma è verificata annualmente, congiuntamente dal Ministero dei trasporti e della navigazione, dalle regioni interessate e dai soggetti che l'hanno sottoscritto in sede di conferenza dei servizi, da realizzare ai sensi dell'articolo 17, commi 4 e seguenti, della legge 15 maggio 1997, n. 127. Il Ministro dei trasporti e della navigazione riferisce annualmente in sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 9 della legge n. 59,

sull'attuazione degli accordi di cui al comma 1. Per la realizzazione degli accordi di programma, le parti possono concordare di costituire gestioni finanziarie cui conferire le proprie risorse.

*2-bis.* Per soggetti direttamente coinvolti nella realizzazione delle opere di cui al comma 2 sono da intendersi le province, i comuni e le comunità montane nel caso di esercizio associato di servizi comunali di trasporto locale di cui all'articolo 11, comma 1, della legge 31 gennaio 1994, n. 97, che partecipano alla realizzazione dell'opera con lo stanziamento di un contributo di importo pari o superiore al 5 per cento dell'investimento.

*2-ter.* Le risorse necessarie all'attuazione degli accordi di programma di cui al comma 2 sono depositate presso conti di tesoreria infruttiferi intestati al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con vincolo di destinazione alle singole regioni. L'erogazione, mediante svincolo, è disposta da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in favore delle regioni a valere sui conti di tesoreria infruttiferi intestati alle stesse regioni in ragione dello stato di avanzamento della realizzazione degli interventi individuati negli accordi di programma di cui al comma 2, secondo i termini e le modalità ivi concordate e comunque in maniera tale da assicurare il tempestivo e corretto adempimento degli obblighi connessi all'esecuzione delle opere.

3. Non rientrano negli accordi di cui al presente articolo le risorse finanziarie conferite a Ferrovie dello Stato S.p.a. dallo Stato nella qualità di azionista.

4. Le aree e i beni non più funzionali all'esercizio del trasporto pubblico possono essere ceduti, a titolo oneroso, in conformità al regime giuridico di appartenenza, ai comuni o alle province. Le modalità relative vengono definite in appositi accordi tra i Ministri interessati e il sindaco o il presidente della provincia e, ove coinvolte, le società proprietarie.

### **3. Decreto legislativo 13 agosto 2011, n.138**

#### **Art. 3-bis - Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali**

1. A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012. La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito ai sensi dell'articolo 30 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Fermo restando il termine di cui al primo periodo del presente comma che opera anche in deroga a disposizioni esistenti in ordine ai tempi previsti per la riorganizzazione del servizio in ambiti, è fatta salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate nel presente comma. Decorso inutilmente il termine indicato, il Consiglio dei Ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, comunque tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

1-bis. Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di

determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo.

#### **4. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422**

##### **Art. 16 -Servizi minimi.**

1. I servizi minimi, qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini e i cui costi sono a carico del bilancio delle regioni, sono definiti tenendo conto:

- a) dell'integrazione tra le reti di trasporto;
- b) del pendolarismo scolastico e lavorativo;
- c) della fruibilità dei servizi da parte degli utenti per l'accesso ai vari servizi amministrativi, socio-sanitari e culturali;
- d) delle esigenze di riduzione della congestione e dell'inquinamento.

2. Nella determinazione del livello dei servizi minimi, le regioni definiscono, d'intesa con gli enti locali, secondo le modalità stabilite dalla legge regionale, e adottando criteri di omogeneità fra regioni, quantità e standard di qualità dei servizi di trasporto pubblico locale, in modo da soddisfare le esigenze essenziali di mobilità dei cittadini, in conformità al regolamento 1191/69/CEE, modificato dal regolamento 1893/91/CEE, e in osservanza dei seguenti criteri:

- a) ricorso alle modalità e tecniche di trasporto più idonee a soddisfare le esigenze di trasporto considerate, con particolare attenzione a quelle delle persone con ridotta capacità motoria;
- b) scelta, tra più soluzioni atte a garantire, in condizioni analoghe, sufficienti servizi di trasporto, di quella che comporta i minori costi per la collettività, anche mediante modalità differenziate di trasporto o integrazione dei servizi e intermodalità; dovrà, in particolare, essere considerato nella determinazione dei costi del trasporto su gomma l'incidenza degli elementi esterni, quali la congestione del traffico e l'inquinamento.



3. Le province, i comuni e le comunità montane, nel caso di esercizio associato di servizi comunali del trasporto locale di cui all'articolo 11, comma 1, della legge 31 gennaio 1994, n. 97, possono istituire, d'intesa con la regione ai fini della compatibilità di rete, servizi di trasporto aggiuntivi a quelli definiti dalla regione stessa ai sensi dei commi 1 e 2, sulla base degli elementi del contratto di servizio di cui all'articolo 19, con oneri a carico dei bilanci degli enti stessi .

## **5. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422**

### **Art. 18 -Organizzazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale.**

1. L'esercizio dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati, è regolato, a norma dell'articolo 19, mediante contratti di servizio di durata non superiore a nove anni. L'esercizio deve rispondere a principi di economicità ed efficienza, da conseguirsi anche attraverso l'integrazione modale dei servizi pubblici di trasporto. I servizi in economia sono disciplinati con regolamento dei competenti enti locali. Al fine di garantire l'efficace pianificazione del servizio, degli investimenti e del personale, i contratti di servizio relativi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico ferroviario comunque affidati hanno durata minima non inferiore a sei anni rinnovabili di altri sei, nei limiti degli stanziamenti di bilancio allo scopo finalizzati.

1-bis. I servizi di trasporto pubblico ferroviario, qualora debbano essere svolti anche sulla rete infrastrutturale nazionale, sono affidati dalle regioni ai soggetti in possesso del titolo autorizzatorio di cui all'articolo 3, comma 1, lettera r), del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, ovvero della apposita licenza valida in ambito nazionale rilasciata con le procedure previste dal medesimo decreto legislativo n. 188 del 2003.

2. Allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale, per l'affidamento dei servizi le regioni e gli enti locali si attengono ai principi dell'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481, garantendo in particolare:

- a) il ricorso alle procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio sulla base degli elementi del contratto di servizio di cui all'articolo 19 e in conformità alla

normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizio. Alle gare possono partecipare i soggetti in possesso dei requisiti di idoneità morale, finanziaria e professionale richiesti, ai sensi della normativa vigente, per il conseguimento della prescritta abilitazione all'autotrasporto di viaggiatori su strada, con esclusione, terminato il periodo transitorio previsto dal presente decreto o dalle singole leggi regionali, delle società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi in affidamento diretto o a seguito di procedure non ad evidenza pubblica, e delle società dalle stesse controllate o ad esse collegate, delle loro controllanti e delle società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali. Tale esclusione non si applica alle imprese ferroviarie affidatarie di servizi pubblici relativamente all'espletamento delle prime gare aventi ad oggetto servizi già forniti dalle stesse. La gara è aggiudicata sulla base delle migliori condizioni economiche e di prestazione del servizio, nonché dei piani di sviluppo e potenziamento delle reti e degli impianti, oltre che della fissazione di un coefficiente minimo di utilizzazione per la istituzione o il mantenimento delle singole linee esercite. Il bando di gara deve garantire che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziale per l'effettuazione del servizio non costituisca, in alcun modo, elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti. Il bando di gara deve altresì assicurare che i beni di cui al periodo precedente siano, indipendentemente da chi ne abbia, a qualunque titolo, la disponibilità, messi a disposizione del gestore risultato aggiudicatario a seguito di procedura ad evidenza pubblica;

- b) [l'esclusione, in caso di gestione diretta o di affidamento diretto dei servizi da parte degli enti locali a propri consorzi o aziende speciali, dell'ampliamento dei bacini di servizio rispetto a quelli già gestiti nelle predette forme];
- c) [la previsione, nel caso di cui alla lettera b), dell'obbligo di affidamento da parte degli enti locali tramite procedure concorsuali di quote di servizio o di servizi speciali, previa revisione dei contratti di servizio in essere];
- d) l'esclusione, in caso di mancato rinnovo del contratto alla scadenza o di decadenza dal contratto medesimo, di indennizzo al gestore che cessa dal servizio;
- e) l'indicazione delle modalità di trasferimento, in caso di cessazione dell'esercizio, dal precedente gestore all'impresa subentrante dei beni essenziali per l'effettuazione del

servizio e del personale dipendente con riferimento a quanto disposto all'articolo 26 del regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148;

- f) l'applicazione della disposizione dell'articolo 1, comma 5, del regolamento 1893/91/CEE alle società di gestione dei servizi di trasporto pubblico locale che, oltre a questi ultimi servizi, svolgono anche altre attività;
- g) la determinazione delle tariffe del servizio in analogia, ove possibile, a quanto previsto dall'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481;
- g-bis) relativamente ai servizi di trasporto pubblico ferroviario, la definizione di meccanismi certi e trasparenti di aggiornamento annuale delle tariffe in coerenza con l'incremento dei costi dei servizi, che tenga conto del necessario miglioramento dell'efficienza nella prestazione dei servizi, del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, di cui all'articolo 19, comma 5, del tasso di inflazione programmato, nonché del recupero di produttività e della qualità del servizio reso.

3. Le regioni e gli enti locali, nelle rispettive competenze, incentivano il riassetto organizzativo e attuano, entro e non oltre il 31 dicembre 2000, la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi, anche con le procedure di cui all'articolo 17, commi 51 e seguenti, della legge 15 maggio 1997, n. 127, in società di capitali, ovvero in cooperative a responsabilità limitata, anche tra i dipendenti, o l'eventuale frazionamento societario derivante da esigenze funzionali o di gestione. Di tali società, l'ente titolare del servizio può restare socio unico per un periodo non superiore a due anni. Ove la trasformazione di cui al presente comma non avvenga entro il termine indicato, provvede il sindaco o il presidente della provincia nei successivi tre mesi. In caso di ulteriore inerzia, la regione procede all'affidamento immediato del relativo servizio mediante le procedure concorsuali di cui al comma 2, lettera a).

## **6. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422**

### **Art. 20 -Norme finanziarie.**

1. Ogni regione, in relazione ai servizi minimi definiti ai sensi dell'articolo 16, ai piani regionali di trasporto e al tasso programmato di inflazione, costituisce annualmente un fondo

destinato ai trasporti, alimentato sia dalle risorse proprie sia da quelle trasferite ai sensi del presente decreto.

2. [Sono trasferite alle regioni le risorse relative all'espletamento delle funzioni ad esse delegate, fatto salvo quanto disposto dall'articolo 8, comma 4, nei modi e nei tempi indicati nei successivi commi, ad esclusione di quelle relative all'espletamento delle competenze di cui all'articolo 21, commi 1 e 2. Il trasferimento di risorse dovrà, in particolare, garantire l'attuale livello di servizio, considerando anche il tasso di inflazione del settore].

3. Le risorse relative all'espletamento delle funzioni amministrative di cui al presente decreto, salvo quelle di cui al comma 4, sono trasferite alle regioni a partire dal 1° gennaio 1998 e, per le ferrovie già in gestione commissariale governativa, al momento del conferimento delle funzioni amministrative, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, lettera *a*).

4. Le risorse relative all'espletamento delle funzioni amministrative in materia di servizi regionali e locali delle Ferrovie dello Stato S.p.a. sono trasferite alle regioni a decorrere dal 1° giugno 1999.

5. Le risorse di cui ai commi precedenti sono individuate e ripartite con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dei trasporti e della navigazione e con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, previa intesa con la Conferenza permanente tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare le conseguenti variazioni di bilancio.

6. I fondi, ripartiti ai sensi del comma 5, sono annualmente regolati dalla legge finanziaria ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *i*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

7. Entro il 31 dicembre 2004 i criteri di ripartizione dei fondi sono rideterminati, con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto col Ministro del tesoro, del bilancio

e della programmazione economica, di intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 9 della legge n. 59.

*7-bis.* I criteri di ripartizione dei fondi di cui al comma 7 sono rideterminati anche sulla base del volume dei passeggeri trasportati e, per i servizi di cui all'articolo 8, dei risultati del monitoraggio ivi previsto.

## **7. Decreto Legislativo 13 agosto 2011, n.138**

### **Art. 3 bis - Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali**

4. Fatti salvi i finanziamenti ai progetti relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica cofinanziati con fondi europei, i finanziamenti a qualsiasi titolo concessi a valere su risorse pubbliche statali ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione sono prioritariamente attribuiti agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente abbia verificato l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso sulla base dei parametri stabiliti dall'Autorità stessa.

## **8. Decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 – con modifiche apportate dalla L. 228/2012 (Legge di stabilità per il 2013)**

### **Articolo 16 Bis - Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale**

1. A decorrere dall'anno 2013 è istituito il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato, agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario. Il Fondo è alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina. L'aliquota di compartecipazione è applicata alla previsione annuale del predetto gettito, iscritta nel pertinente capitolo dello stato di previsione dell'entrata, ed è stabilita, entro il 31 gennaio 2013, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, in misura tale da assicurare, per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e a decorrere dal 2015, l'equivalenza delle

risorse del Fondo stesso al risultato della somma, per ciascuno dei suddetti anni, delle seguenti risorse:

- a) 465 milioni di euro per l'anno 2013, 443 milioni di euro per l'anno 2014, 507 milioni di euro annui a decorrere dal 2015;
- b) risorse derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione e dell'accisa sulla benzina, per l'anno 2011, di cui agli articoli 1, commi da 295 a 299, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e 3, comma 12, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, al netto della quota di accisa sulla benzina destinata al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale;
- c) risorse derivanti dallo stanziamento iscritto nel fondo di cui all'articolo 21, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni, ivi comprese quelle di cui all'articolo 30, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

2. A decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1 sono abrogati:

- a) il comma 12 dell'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549;
- b) i commi da 295 a 299 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni;
- c) il comma 3 dell'articolo 21 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e successive: modificazioni;
- d) il comma 3 dell'articolo 30 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

3. Ferme restando le funzioni attribuite ai sensi della legislazione vigente all'Autorità di regolazione dei trasporti, di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, entro il 31 gennaio 2013, sono

definiti i criteri e le modalità con cui ripartire e trasferire alle regioni a statuto ordinario le risorse del Fondo di cui al comma 1. I criteri sono definiti, in particolare, tenendo conto del rapporto tra ricavi da traffico e costi dei servizi previsto dalla normativa nazionale vigente in materia di servizi di trasporto pubblico locale e di servizi ferroviari regionali, salvaguardando le esigenze della mobilità nei tenitori anche con differenziazione dei servizi, e sono finalizzati a incentivare le regioni e gli enti locali a razionalizzare e rendere efficiente la programmazione e la gestione dei servizi medesimi mediante:

- a) un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico;
- b) il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi;
- c) la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata;
- d) la definizione di livelli occupazionali appropriati;
- e) la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica.

4. Entro quattro mesi dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 3, le regioni a statuto ordinario, al fine di ottenere assegnazioni di contributi statali destinati a investimenti o a servizi in materia di trasporto pubblico locale e ferrovie regionali, procedono, in conformità con quanto stabilito con il medesimo decreto di cui al comma 3, all'adozione di un piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale, rimodulano i servizi a domanda debole e sostituiscono, entro centottanta giorni dalla predetta data, le modalità di trasporto da ritenere diseconomiche, in relazione al mancato raggiungimento del rapporto tra ricavi da traffico e costi del servizio al netto dei costi dell'infrastruttura, previsto dall'articolo 19, comma 5, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, con quelle più idonee a garantire il servizio nel rispetto dello stesso rapporto tra ricavi e costi. A seguito della riprogrammazione, rimodulazione e sostituzione di cui al presente comma, i contratti di servizio già stipulati da aziende di trasporto, anche ferroviario, con le singole regioni a statuto ordinario, sono oggetto di revisione.

5. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, sentita la Conferenza unificata, entro il 30 giugno di ciascun anno, sono ripartite le risorse del Fondo di cui al comma 1, previo espletamento

delle verifiche effettuate sugli effetti, prodotti dal piano di riprogrammazione dei servizi, di cui al comma 4, nell'anno precedente. Per l'anno 2013 il riparto delle risorse è effettuato sulla base dei criteri e delle modalità previsti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 3, previa adozione del piano di riprogrammazione di cui al comma 4 da parte delle regioni a statuto ordinario.

6. Nelle more dell'emanazione del decreto di cui al comma 5, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza unificata, è ripartito a titolo di anticipazione tra le regioni a statuto ordinario il 60 per cento dello stanziamento del Fondo di cui al comma 1. Le risorse ripartite sono oggetto di integrazione, di saldo o di compensazione con gli anni successivi a seguito dei risultati delle verifiche di cui al comma 3, lettera e), effettuate attraverso gli strumenti di monitoraggio. La relativa erogazione a favore delle regioni a statuto ordinario è disposta con cadenza mensile.

7. A decorrere dal 1° gennaio 2013, le aziende di trasporto pubblico locale e le aziende esercenti servizi ferroviari di interesse regionale e locale trasmettono, per via telematica e con cadenza semestrale all'Osservatorio istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i dati economici e trasportistici, che lo stesso Osservatorio provvede a richiedere con adeguate garanzie di tutela dei dati commerciali sensibili, utili a creare una banca di dati e un sistema informativo per la verifica dell'andamento del settore, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. I dati devono essere certificati con le modalità indicate con apposito decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'interno. I contributi pubblici e i corrispettivi dei contratti di servizio non possono essere erogati alle aziende di trasporto pubblico e ferroviario che non trasmettono tali dati secondo le modalità indicate.

8. Le risorse di cui al comma 1 non possono essere destinate a finalità diverse da quelle del finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario. Ferme restando le funzioni attribuite ai sensi della legislazione vigente all'Autorità di regolazione dei trasporti, di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni, il monitoraggio sui costi e sulle



modalità complessive di erogazione del servizio in ciascuna regione è svolto dall'Osservatorio di cui al comma 7 del presente articolo, in conformità alle disposizioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 3.

9. La regione non può avere completo accesso al Fondo di cui al comma 1 se non assicura l'equilibrio economico della gestione e l'appropriatezza della gestione stessa, secondo i criteri stabiliti con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono stabilite, per l'ipotesi di squilibrio economico:

- a) le modalità di redazione del piano di riprogrammazione dei servizi, anche con la previsione dell'eventuale nomina di commissari ad acta;
- b) la decadenza dei direttori generali degli enti e delle società regionali che gestiscono il trasporto pubblico locale;
- c) le verifiche sull'attuazione del piano e dei relativi programmi operativi, anche con l'eventuale nomina di commissari ad acta.

## **9. Altre disposizioni di legge in materia finanziaria**

Risorse dell' Ex Fondo nazionale trasporti + ex Fondo perequativo alimentato ora con quote IRAP (**Articolo 3, comma 1, della Legge n.549/1995, D.lgs n. 56/2000 articoli 13, c. 1, 2 ,3)**

Risorse della Legge Finanziaria 2008 (**Legge n.244/2007, commi 295 e ss)**

Risorse del Fondo per il trasporto pubblico locale, anche ferroviario (**articolo 21, comma 3, del D.L. n.98/2011 e successivi rifinanziamenti).**

Salvezza per le risorse destinate al TPL dai tagli alle Regioni operati dall'articolo **16 del D.L. n.95/2011.**

**Legge n.211/92** “Investimenti nel trasporto rapido di massa”

**Legge n.194/98** e successivi rifinanziamenti “Acquisto e sostituzione di autobus”

**Leggi finanziarie 2007(art. 1, c 1031 e ss) e 2008 (art. 1 c. 306)** “Fondo pendolari per acquisto e sostituzione di autobus”.

## SEZIONE II - DISCIPLINA DEGLI AFFIDAMENTI

### NOTA INTRODUTTIVA

La disciplina degli affidamenti in materia di trasporto pubblico regionale e locale è quella che più di tutte è stata coinvolta dalle vicende che hanno caratterizzato il rapporto tra normativa di settore e normativa generale nel corso degli ultimi anni.

Oggi tale disciplina è innanzitutto quella contenuta nel regolamento comunitario n. 1370/2007. E ciò per effetto, da un lato, della dichiarazione di incostituzionalità della disciplina generale sui servizi pubblici locali (art. 4 Decreto-legge 138/2011), dall'altro, della emanazione dell'art. 61 della legge 99/2009 il quale contiene ulteriori disposizioni in tema di affidamenti e che in particolare consente di applicare, anche in deroga alla disciplina di settore, di alcune disposizioni del Regolamento 1370/2007 in materia di affidamenti e ha di fatto abrogato l'obbligo di affidamento esclusivamente con gara previsto dall'art. 18 del D.Lgs 422/1997.

Il citato regolamento all'art. 5 tratta, in primo luogo, del rapporto tra il regolamento medesimo (applicabile ai contratti che assumano la forma di "concessione di servizi") e la disciplina degli appalti pubblici contenuta nelle direttive 2004/17/CE (coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali) o 2004/18/CE (coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi) (applicabile ai contratti che assumano la forma dell'"appalto di servizi"). Senza entrare nel dettaglio della distinzione e rinviando, sul punto alla disciplina nazionale e regionale che è piuttosto dettagliata in materia, si segnala come il regolamento 1370 individui le altre modalità di erogazione dei servizi:

- 1) Affidamento a terzi mediante procedure a evidenza pubblica (art. 5 par. 3) anche nella modalità della cosiddetta procedura "a doppio oggetto". Tale procedura, seppur non espressamente disciplinata dal regolamento, deve intendersi pacificamente ammessa a seguito delle Comunicazioni della Commissione Europea e dei pronunciamenti della Corte di

Giustizia sui cosiddetti “partenariati pubblico-privati” e nel rispetto delle condizioni ivi previste.

2) Affidamento c.d. “in house” (art. 5 par. 2): le autorità locali hanno la facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri o di procedere all’aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto giuridicamente distinto su cui l’autorità competente a livello locale, o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse, esercita un controllo analogo a quello che esercita sulle proprie strutture. La disposizione, ad oggi l’unica che disciplini espressamente l’istituto in esame e che, si rammenta, è di derivazione giurisprudenziale, stabilisce le condizioni per la legittimità di tali affidamenti. Sul punto si segnala l’esistenza di disposizioni nazionali (art. 4-bis legge 102/2009) che impongono agli enti affidanti di mettere sul mercato, all’atto dell’affidamento in house, una quota minima di servizi (10%).

3) Affidamento diretto di servizi di trasporto ferroviario (art. 5 par. 6) ad eccezione di metropolitana e tram;

4) Affidamento diretto cd. sotto soglia (art. 5 par. 4);

5) Affidamento in casi di emergenza (art. 5 par. 5)

Da segnalare, poi, l’importante novità introdotta dall’art. 34, comma 20 e ss. D.Lgs 179/2012 secondo cui l’affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell’ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste. -In ordine agli affidamenti in essere si dirà alla sezione seguente. Nella suddetta relazione, l’ente affidante deve indicare le ragioni che l’hanno indotto a scegliere un determinato procedimento di affidamento, anche ai sensi dell’art. 106 TFUE.

Va evidenziato come un obbligo di pubblicità delle scelte dell’ente fosse già imposto a livello comunitario per il settore dall’art. 7 del regolamento 1370/2007.

Infine si segnala come le norme settoriali, comunitarie, nazionali e regionali, disciplinino tutte, sia pur son sempre in modo omogeneo e coordinato tra loro, le regole di partecipazione alle gare per l’affidamento dei servizi.

## DISPOSIZIONI DI LEGGE

### 1. Regolamento (CE) n. 1370/2007

#### **Articolo 5 -Aggiudicazione di contratti di servizio pubblico**

1. I contratti di servizio pubblico sono aggiudicati conformemente alle norme previste nel presente regolamento. Tuttavia, i contratti di servizio o i contratti di servizio pubblico di cui alle direttive 2004/17/CE o 2004/18/CE per la fornitura di servizi di trasporto di passeggeri con autobus o tram sono aggiudicati secondo le procedure di cui a dette direttive, qualora tali contratti non assumano la forma di contratti di concessione di servizi quali definiti in dette direttive. Se i contratti devono essere aggiudicati a norma delle direttive 2004/17/CE o 2004/18/CE, le disposizioni dei paragrafi da 2 a 6 del presente articolo non si applicano.

2. A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti a livello locale, si tratti o meno di un'autorità singola o di un gruppo di autorità che forniscono servizi integrati di trasporto pubblico di passeggeri, hanno facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri o di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto giuridicamente distinto su cui l'autorità competente a livello locale, o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse, esercita un controllo analogo a quello che esercita sulle proprie strutture. Se un'autorità competente a livello locale assume tale decisione, si applicano le seguenti disposizioni:

- a) al fine di determinare se l'autorità competente a livello locale esercita tale controllo, sono presi in considerazione elementi come il livello della sua rappresentanza in seno agli organi di amministrazione, di direzione o vigilanza, le relative disposizioni negli statuti, l'assetto proprietario, l'influenza e il controllo effettivi sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione. Conformemente al diritto comunitario, la proprietà al 100 % da parte dell'autorità pubblica competente, in particolare in caso di partenariato pubblico-privato, non è un requisito obbligatorio per stabilire il controllo ai sensi del presente paragrafo, a condizione che vi sia un'influenza pubblica dominante e che il controllo possa essere stabilito in base ad altri criteri;

- b) il presente paragrafo si applica a condizione che l'operatore interno e qualsiasi soggetto sul quale detto operatore eserciti un'influenza anche minima esercitino le loro attività di trasporto pubblico di passeggeri all'interno del territorio dell'autorità competente a livello locale, escluse eventuali linee in uscita o altri elementi secondari di tali attività che entrano nel territorio di autorità competenti a livello locale vicine, e non partecipino a procedure di gara per la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri organizzate fuori del territorio dell'autorità competente a livello locale;
- c) in deroga alla lettera b), un operatore interno può partecipare a una procedura di gara equa da due anni prima che termini il proprio contratto di servizio pubblico ad aggiudicazione diretta, a condizione che sia stata adottata la decisione definitiva di sottoporre a procedura di gara equa i servizi di trasporto di passeggeri coperti dal contratto dell'operatore interno e che questi non abbia concluso nessun altro contratto di servizio pubblico ad aggiudicazione diretta;
- d) in mancanza di un'autorità competente a livello locale, le lettere a), b) e c) si applicano a un'autorità nazionale per una zona geografica non nazionale, a condizione che l'operatore interno non partecipi a gare pubbliche indette per la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri al di fuori della zona per la quale è stato aggiudicato il contratto di servizio pubblico;
- e) in caso di subappalto ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7, l'operatore interno è obbligato a prestare egli stesso la maggior parte dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri in questione.

3. L'autorità competente che si rivolge a un terzo diverso da un operatore interno aggiudica i contratti di servizio pubblico mediante una procedura di gara, ad esclusione dei casi contemplati nei paragrafi 4, 5 e 6. La procedura di gara è equa, aperta a tutti gli operatori e rispetta i principi di trasparenza e di non discriminazione. Dopo la presentazione delle offerte e un'eventuale preselezione, il procedimento può dar luogo a negoziati, nel rispetto dei suddetti principi, allo scopo di determinare il modo migliore per soddisfare requisiti elementari o complessi.

4. A meno che sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti hanno facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico il cui valore annuo medio stimato è

inferiore a 1 000 000 EUR oppure che riguardano la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 300 000 chilometri l'anno.

Qualora un contratto di servizio pubblico sia aggiudicato direttamente a una piccola o media impresa che opera con non più di 23 veicoli, dette soglie possono essere aumentate o a un valore annuo medio stimato inferiore a 2 000 000 EUR oppure, qualora il contratto riguardi la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri, inferiore a 600 000 chilometri l'anno.

5. L'autorità competente può prendere provvedimenti di emergenza in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione. I provvedimenti di emergenza assumono la forma di un'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico o di una proroga consensuale di un contratto di servizio pubblico oppure di un'imposizione dell'obbligo di fornire determinati servizi pubblici. L'operatore di servizio pubblico ha il diritto di impugnare la decisione che impone la fornitura di determinati servizi pubblici. I contratti di servizio pubblico aggiudicati o prorogati con provvedimento di emergenza o le misure che impongono di stipulare un contratto di questo tipo hanno una durata non superiore a due anni.

6. A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti hanno facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia, fatta eccezione per altri modi di trasporto su rotaia quali metropolitana o tram. In deroga all'articolo 4, paragrafo 3, la durata di tali contratti non è superiore a dieci anni, salvo nei casi in cui si applica l'articolo 4, paragrafo 4.

7. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le decisioni adottate a norma dei paragrafi da 2 a 6 possano essere verificate con efficacia e rapidità, su richiesta di qualsiasi persona che sia o fosse interessata a ottenere un contratto particolare e che sia stata o rischi di essere danneggiata da una presunta infrazione, motivata dal fatto che tali decisioni hanno violato il diritto comunitario o le leggi nazionali che applicano tale diritto.

Qualora gli organismi responsabili delle procedure di verifica non abbiano carattere giurisdizionale dovranno sempre motivare per iscritto le loro decisioni. In tal caso, occorre inoltre predisporre procedure per garantire che le misure presunte illegali adottate dall'organismo di verifica o qualsiasi presunta carenza nell'esercizio dei poteri conferitigli possano essere oggetto di un sindacato giurisdizionale o di un controllo da parte di un altro

organismo, che sia una giurisdizione ai sensi dell'articolo 234 del trattato e sia indipendente tanto dall'amministrazione aggiudicatrice quanto dall'organismo di controllo.

## **2. Regolamento (CE) n. 1370/2007**

### **Articolo 7 –Pubblicazione**

1. Ciascuna autorità competente rende pubblica una volta all'anno una relazione esaustiva sugli obblighi di servizio pubblico di sua competenza, sugli operatori del servizio pubblico prescelti e sulle compensazioni e i diritti di esclusiva a essi concessi a titolo di rimborso. La relazione fa distinzione fra trasporti mediante autobus e trasporti su rotaia, consente il controllo e la valutazione delle prestazioni di servizi, della qualità e del finanziamento della rete dei trasporti pubblici e, ove opportuno, informa in merito alla natura e alla portata degli eventuali diritti di esclusiva concessi.

2. Ciascuna autorità competente prende i provvedimenti necessari affinché, almeno un anno prima dell'inizio della procedura di gara o un anno prima dell'aggiudicazione diretta del contratto, siano pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, come minimo, le seguenti informazioni:

- a) nome e indirizzo dell'autorità competente;
- b) tipo di aggiudicazione previsto;
- c) servizi e territori potenzialmente interessati dall'aggiudicazione.

Le autorità competenti possono decidere di non pubblicare queste informazioni qualora un contratto di servizio pubblico riguardi una fornitura annuale di meno di 50 000 chilometri di servizi di trasporto pubblico di passeggeri.

Qualora dette informazioni cambino successivamente alla loro pubblicazione, l'autorità competente pubblica di conseguenza una rettifica al più presto. Tale rettifica non pregiudica la data di avvio dell'aggiudicazione diretta o del bando di gara. Il presente paragrafo non si applica all'articolo 5, paragrafo 5.

3. In caso di un'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia di cui all'articolo 5, paragrafo 6, l'autorità competente rende pubbliche le seguenti informazioni entro un anno dalla concessione dell'aggiudicazione:

- a) nome dell'ente aggiudicatore, suo assetto proprietario e, ove opportuno, nome della parte o delle parti che esercitano il controllo legale;
- b) durata del contratto di servizio pubblico;
- c) descrizione dei servizi di trasporto di passeggeri da effettuare;
- d) descrizione dei parametri per la compensazione finanziaria;
- e) obiettivi di qualità, come puntualità e affidabilità, e premi e penalità applicabili;
- f) condizioni relative a beni essenziali.

4. Quando è richiesto da una parte interessata l'autorità competente le trasmette la motivazione della sua decisione di aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico.

**3. Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI) – gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C91/4 del 12/4/2008.**

*(Si rinvia al testo della Comunicazione che non viene riportata per esteso.)*

**4. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422**

**Art. 17 -Obblighi di servizio pubblico.**

1. Le regioni, le province e i comuni, allo scopo di assicurare la mobilità degli utenti, definiscono, ai sensi dell'articolo 2 del regolamento 1191/69/CEE, modificato dal regolamento 1893/91/CEE, obblighi di servizio pubblico, prevedendo nei contratti di servizio di cui all'articolo 19, le corrispondenti compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, tenendo conto, ai sensi della citata disposizione comunitaria, dei proventi derivanti dalle tariffe e di quelli derivanti anche dalla eventuale gestione di servizi complementari alla mobilità.

**5. Legge 23/07/2009 n. 99**

**Art. 61 - Ulteriori disposizioni in materia di trasporto pubblico locale**

1. Al fine di armonizzare il processo di liberalizzazione e di concorrenza nel settore del trasporto pubblico regionale e locale con le norme comunitarie, le autorità competenti



all'aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all' [articolo 5](#), paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all' [articolo 8, paragrafo 2, del regolamento \(CE\) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007](#). Alle società che, in Italia o all'estero, risultino aggiudicatrici di contratti di servizio ai sensi delle previsioni del predetto [regolamento \(CE\) n. 1370/2007](#) non si applica l'esclusione di cui all' [articolo 18, comma 2, lettera a\), del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422](#).

#### **6. Decreto legge 01/07/2009 n. 78**

##### **Art. 4-bis - Disposizioni in materia di trasporto pubblico**

1. Al fine di promuovere l'efficienza e la concorrenza nei singoli settori del trasporto pubblico, le autorità competenti, qualora si avvalgano delle previsioni di cui all' articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, devono aggiudicare tramite contestuale procedura ad evidenza pubblica almeno il 10 per cento dei servizi oggetto dell'affidamento a soggetti diversi da quelli sui quali esercitano il controllo analogo. Alle società che, ai sensi delle previsioni di cui all' articolo 5, paragrafi 2, 4 e 5, e all' articolo 8, paragrafo 2, del medesimo regolamento (CE) n. 1370/2007, risultano aggiudicatrici di contratti di servizio al di fuori di procedure ad evidenza pubblica è fatto divieto di partecipare a procedure di gara per la fornitura di servizi di trasporto pubblico locale organizzate in ambiti territoriali diversi da quelli in cui esse operano.

#### **7. Decreto-legge 179/2012 convertito in Legge 221/2012**

##### **Art. 34-octies - Riordino dei servizi automobilistici sostitutivi o integrativi dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale**

1. Le disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi automobilistici sostitutivi o integrativi dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale di cui agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, nel rispetto dei principi di concorrenza, di economicità e di efficienza.

2. Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi ferroviari di interesse regionale e locale di cui agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 19 novembre

1997, n. 422, effettuati in maniera stabile e continuativa tramite modalità automobilistica. Esclusivamente per i servizi automobilistici integrativi e sostitutivi di cui al comma 3 sono fatte salve le disposizioni del regio decreto-legge 21 dicembre 1931, n. 1575, convertito dalla legge 24 marzo 1932, n. 386, nonché le normative regionali in materia.

3. Le disposizioni contenute nel presente articolo non si applicano ai seguenti servizi automobilistici:

- a) «servizi sostitutivi» dei servizi ferroviari, intendendosi per tali esclusivamente i servizi a carattere temporaneo resi necessari dalla provvisoria interruzione della rete ferroviaria o dalla provvisoria sospensione del servizio ferroviario per interventi di manutenzione straordinaria, guasti e altre cause di forza maggiore;
- b) «servizi integrativi» dei servizi ferroviari, intendendosi per tali esclusivamente i servizi a carattere temporaneo resi necessari da un provvisorio e non programmabile picco della domanda di trasporto e svolti in orari ed itinerari identici al servizio ferroviario da essi integrato.

4. Ai sensi dell'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano, entro il termine del 30 giugno 2013, lo svolgimento dei servizi automobilistici di cui al comma 1 in bacini territoriali ottimali tali da massimizzarne l'efficienza e l'integrazione con i servizi minimi di trasporto pubblico regionale e locale già individuati da ciascuna regione in attuazione dell'articolo 16 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422. La dimensione dei bacini territoriali ottimali deve essere non inferiore a quella del territorio provinciale e non superiore a quella del territorio regionale. Decorso inutilmente il termine indicato, il Consiglio dei Ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

5. A far data dal 31 dicembre 2013 l'affidamento della gestione dei servizi automobilistici di cui al comma 1, così come organizzati ai sensi del comma 4, avviene in favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati esclusivamente mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare,

dei principi di economicità, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità. Decorso inutilmente il termine anzidetto, il Consiglio dei Ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

6. Al fine di promuovere l'assetto concorrenziale e l'efficienza dei servizi, il bando di gara o la lettera di invito relativi alle procedure di cui al comma 5:

- a) assicura che i corrispettivi posti a base d'asta siano quantificati secondo il criterio dei costi standard dei servizi automobilistici di tipologia analoga, determinato da ciascuna Regione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422;
- b) prevede che la valutazione delle offerte sia effettuata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa da una commissione nominata dall'ente affidante e composta da soggetti esperti nella specifica materia;
- c) assicura che i criteri di valutazione delle offerte basati su qualità e quantità dei servizi resi e sui progetti di integrazione con la rete dei servizi minimi esistenti prevalgano sui criteri riferiti al prezzo unitario dei servizi;
- d) indica i criteri per il passaggio dei dipendenti ai nuovi aggiudicatari del servizio, prevedendo, tra gli elementi di valutazione dell'offerta, l'adozione di strumenti di tutela dei livelli occupazionali e dei livelli salariali medi annui relativi alla precedente gestione.

7. Al fine di promuovere e sostenere lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano destinano le economie di gara eventualmente ottenute al trasporto pubblico regionale e locale automobilistico, privilegiando:

- a) gli investimenti nell'acquisto di autobus appartenenti alla classe III o alla classe B, così come definite dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 23 dicembre 2003, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 30 del 6 febbraio 2004;
- b) l'incremento quantitativo dei servizi minimi automobilistici a domanda elevata;
- c) l'adeguamento inflattivo contrattualmente previsto dei corrispettivi di esercizio;

- d) il cofinanziamento regionale ai rinnovi del contratto collettivo nazionale relativo al settore del trasporto pubblico regionale e locale.

## **8. Decreto-legge 179/2012 convertito in Legge 221/2012**

### **Art. 34, comma 20, 21**

20. Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che da' conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

21. Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20.

Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.

## **9. Decreto Legislativo 13 agosto 2011, n. 138**

### **Art. 3-bis - Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali**

2. In sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta.

3. A decorrere dal 2013, l'applicazione di procedura di affidamento dei servizi a evidenza pubblica da parte di regioni, province e comuni o degli enti di governo locali dell'ambito o del bacino costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15

luglio 2011, n. 111. A tal fine, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito dei compiti di tutela e promozione della concorrenza nelle regioni e negli enti locali, comunica, entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'economia e delle finanze gli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure previste dal presente articolo. In caso di mancata comunicazione entro il termine di cui al periodo precedente, si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità.

5. Le società affidatarie in house sono assoggettate al patto di stabilità interno secondo le modalità definite dal decreto ministeriale previsto dall'articolo 18, comma 2-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni. L'ente locale o l'ente di governo locale dell'ambito o del bacino vigila sull'osservanza da parte delle società di cui al periodo precedente dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno.

6. Le società affidatarie in house sono tenute all'acquisto di beni e servizi secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni. Le medesime società adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie e per le consulenze anche degli amministratori.

#### **10. Articolo 106 TFUE (ex articolo 86 del TCE)**

1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplati dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi.

2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento,

in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.

3. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.

## SEZIONE III - DISCIPLINA DEL PERIODO TRANSITORIO

### NOTA INTRODUTTIVA

La disciplina del periodo transitorio nel settore del trasporto pubblico regionale e locale è contenuta sia in disposizioni comunitarie sia in disposizioni nazionali.

Per quel che riguarda la disciplina nazionale, il decreto legislativo n. 422/1997 ha, in accoglimento dei suggerimenti avanzati dall’Autorità Garante per la concorrenza ed il mercato nel 1998, introdotto dapprima l’obbligo della trasformazione delle aziende speciali e consortili in società di capitali (da attuarsi entro il 2000) e, poi, l’obbligo della messa in concorrenza dei servizi entro una data prestabilita. Data inizialmente fissata al 31 dicembre 2003 e successivamente prorogata di anno in anno sino al dicembre 2007 per effetto dell’impatto sul settore dell’applicazione delle norme generali in materia di servizi pubblici locali più volte modificate in quegli anni. Il periodo transitorio previsto dalla disciplina di settore è rimasto fermo al 2007 poiché le successive disposizioni in materia di servizi pubblici locali, applicabili anche al settore del trasporto pubblico, ne hanno determinato via via lo spostamento in avanti.

Nel frattempo la disciplina comunitaria contenuta nel regolamento 1370/2007/CE, ed entrata in vigore nel 2009, ha introdotto un periodo transitorio di dieci anni (in scadenza al 3 dicembre 2019) entro il quale occorre che tutti gli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico siano conformi alle previsioni del suddetto regolamento in ordine alle modalità di affidamento.

Sul punto si rammenta che con l’art. 61 della legge 99/2009 il legislatore italiano è intervenuto a dare specifica attuazione e recepimento alle disposizioni del regolamento comunitario citato che disciplinano modalità di affidamento e periodo transitorio.

Il regolamento europeo, poi, impone che la Commissione presenti una relazione sull’attuazione del presente regolamento e sull’evoluzione della fornitura di trasporto pubblico di passeggeri nella Comunità, in cui valuta in particolare l’evoluzione qualitativa dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri e gli effetti delle aggiudicazioni dirette, corredata, se del caso, di opportune proposte di modifica del presente regolamento.

Ripartendo da quanto detto nella sezione precedente in merito alla “relazione” da pubblicare sul sito internet dell’ente affidante quale atto prodromico e necessario all’affidamento dei servizi, sul regime transitorio si espone quanto segue.

Ai sensi dell’art. 34, comma 21 e ss., D.Lgs. 179/2012, gli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20 del medesimo articolo.

Per gli affidamenti, invece, in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.

Gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data, e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; gli affidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020.



## DISPOSIZIONI DI LEGGE

### 1. Regolamento (CE) n. 1370/2007

#### Articolo 8 -Transizione

1. I contratti di servizio pubblico sono aggiudicati conformemente alle norme previste nel presente regolamento. Tuttavia, i contratti di servizio o i contratti di servizio pubblico di cui alle direttive 2004/17/CE o 2004/18/CE per la fornitura di servizi di trasporto di passeggeri con autobus o tram sono aggiudicati secondo le procedure di cui a dette direttive, qualora tali contratti non assumano la forma di contratti di concessione di servizi quali definiti in dette direttive. Se i contratti devono essere aggiudicati a norma delle direttive 2004/17/CE o 2004/18/CE, le disposizioni dei paragrafi 2, 3 e 4 del presente articolo non si applicano.

2. Fatto salvo il paragrafo 3, l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia o su strada si conforma all'articolo 5 a decorrere dal 3 dicembre 2019. Durante tale periodo transitorio gli Stati membri adottano misure per conformarsi gradualmente all'articolo 5, al fine di evitare gravi problemi strutturali, in particolare per quanto riguarda la capacità di trasporto.

Entro i sei mesi successivi alla prima metà del periodo transitorio gli Stati membri presentano alla Commissione una relazione sullo stato dei lavori, ponendo l'accento sull'attuazione dell'aggiudicazione graduale di contratti di servizio pubblico conformemente all'articolo 5. Sulla scorta delle relazioni degli Stati membri, la Commissione può proporre loro misure appropriate.

3. Ai fini dell'applicazione del paragrafo 2, non si tiene conto dei contratti di servizio pubblico aggiudicati conformemente al diritto comunitario e nazionale:

- a) prima del 26 luglio 2000, in base a un'equa procedura di gara;
- b) prima del 26 luglio 2000, in base a una procedura diversa da un'equa procedura di gara;

- c) a decorrere dal 26 luglio 2000 e anteriormente al 3 dicembre 2009, in base a un'equa procedura di gara;
- d) a decorrere dal 26 luglio 2000 e anteriormente al 3 dicembre 2009 in base a una procedura diversa da un'equa procedura di gara.

I contratti di cui alla lettera a) possono restare in vigore fino alla loro scadenza. I contratti di cui alle lettere b) e c) possono restare in vigore fino alla loro scadenza, ma per non più di 30 anni. I contratti di cui alla lettera d) possono restare in vigore fino alla loro scadenza, purché abbiano durata limitata comparabile a quelle di cui all'articolo 4.

I contratti di servizio pubblico possono restare in vigore fino alla loro scadenza qualora la loro risoluzione comporti indebite conseguenze giuridiche o economiche e a condizione che la Commissione abbia dato il suo assenso.

4. Fatto salvo il paragrafo 3, nella seconda metà del periodo transitorio di cui al paragrafo 2 le autorità competenti hanno facoltà di escludere dalla partecipazione all'aggiudicazione dei contratti mediante gara pubblica gli operatori di servizio pubblico che non possono fornire la prova che il valore dei servizi di trasporto pubblico per i quali beneficiano di una compensazione o di un diritto di esclusiva conferiti a norma del presente regolamento rappresenta almeno la metà del valore di tutti i servizi di trasporto pubblico per i quali beneficiano di una compensazione o di un diritto di esclusiva. Tale esclusione non si applica agli operatori di servizio pubblico che gestiscono i servizi oggetto della gara. Nell'applicare tale criterio non si tiene conto dei contratti di servizio pubblico aggiudicati con provvedimento di emergenza di cui all'articolo 5, paragrafo 5.

Nell'avvalersi della facoltà di cui al primo comma, le autorità competenti evitano ogni discriminazione, escludono tutti i potenziali operatori di servizio pubblico che soddisfano tale criterio e informano i potenziali operatori della propria decisione all'inizio del procedimento di aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico.

Le autorità competenti interessate informano la Commissione della loro intenzione di applicare il presente paragrafo come minimo due mesi prima della pubblicazione del bando di gara.

## **2. Regolamento (CE) n. 1370/2007**

### **Articolo 11 -Relazioni**

Al termine del periodo transitorio di cui all'articolo 8, paragrafo 2, la Commissione presenta una relazione sull'attuazione del presente regolamento e sull'evoluzione della fornitura di trasporto pubblico di passeggeri nella Comunità, in cui valuta in particolare l'evoluzione qualitativa dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri e gli effetti delle aggiudicazioni dirette, corredata, se del caso, di opportune proposte di modifica del presente regolamento.

## **3. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422**

### **Art. 18 -Organizzazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale.**

*3-bis.* Le regioni prevedono un periodo transitorio, da concludersi comunque entro il 31 dicembre 2007, nel corso del quale vi è la facoltà di mantenere tutti gli affidamenti agli attuali concessionari ed alle società derivanti dalle trasformazioni di cui al comma 3, ma con l'obbligo di affidamento di quote di servizio o di servizi speciali mediante procedure concorsuali, previa revisione dei contratti di servizio in essere se necessaria; le regioni procedono altresì all'affidamento della gestione dei relativi servizi alle società costituite allo scopo dalle ex gestioni governative, fermo restando quanto previsto dalle norme in materia di programmazione e di contratti di servizio di cui al capo II. Trascorso il periodo transitorio, tutti i servizi vengono affidati tramite le procedure concorsuali di cui al comma 2, lettera a) .

*3-ter.* Ferme restando le procedure di gara ad evidenza pubblica già avviate o concluse, le regioni possono disporre una eventuale proroga dell'affidamento, fino a un massimo di due anni, in favore di soggetti che, entro il termine del periodo transitorio di cui al comma 3-*bis*, soddisfino una delle seguenti condizioni:

- a) per le aziende partecipate da regioni o enti locali, sia avvenuta la cessione, mediante procedure ad evidenza pubblica, di una quota di almeno il 20 per cento del capitale sociale ovvero di una quota di almeno il 20 per cento dei servizi eserciti a società di capitali, anche consortili, nonché a cooperative e consorzi, purché non partecipate da regioni o da enti locali;

- b) si sia dato luogo ad un nuovo soggetto societario mediante fusione di almeno due società affidatarie di servizio di trasporto pubblico locale nel territorio nazionale ovvero alla costituzione di una società consortile, con predisposizione di un piano industriale unitario, di cui siano soci almeno due società affidatarie di servizio di trasporto pubblico locale nel territorio nazionale. Le società interessate dalle operazioni di fusione o costituzione di società consortile devono operare all'interno della medesima regione ovvero in bacini di traffico uniti da contiguità territoriale in modo tale che tale nuovo soggetto unitario risulti affidatario di un maggiore livello di servizi di trasporto pubblico locale, secondo parametri di congruità definiti dalle regioni.

*3-quater.* Durante i periodi di cui ai commi *3-bis* e *3-ter*, i servizi di trasporto pubblico regionale e locale possono continuare ad essere prestati dagli attuali esercenti, comunque denominati. A tali soggetti gli enti locali affidanti possono integrare il contratto di servizio pubblico già in essere ai sensi dell'articolo 19 in modo da assicurare l'equilibrio economico e attraverso il sistema delle compensazioni economiche di cui al regolamento (CEE) n. 1191/69 del 26 giugno 1969 del Consiglio, e successive modificazioni, ai sensi e per gli effetti di quanto stabilito all'articolo 17. Nei medesimi periodi, gli affidatari dei servizi, sulla base degli indirizzi degli enti affidanti, provvedono, in particolare:

- a) al miglioramento delle condizioni di sicurezza, economicità ed efficacia dei servizi offerti nonché della qualità dell'informazione resa all'utenza e dell'accessibilità ai servizi in termini di frequenza, velocità commerciale, puntualità ed affidabilità;
- b) al miglioramento del servizio sul piano della sostenibilità ambientale;
- c) alla razionalizzazione dell'offerta dei servizi di trasporto, attraverso integrazione modale in ottemperanza a quanto previsto al comma *3-quinquies*.

*3-quinquies.* Le disposizioni di cui ai commi *3-bis* e *3-quater* si applicano anche ai servizi automobilistici di competenza regionale. Nello stesso periodo di cui ai citati commi, le regioni e gli enti locali promuovono la razionalizzazione delle reti anche attraverso l'integrazione dei servizi su gomma e su ferro individuando sistemi di tariffazione unificata volti ad integrare le diverse modalità di trasporto.

*3-sexies*. I soggetti titolari dell'affidamento dei servizi ai sensi dell'articolo 113, comma 5, lettera *c*), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come modificato dall'articolo 14, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, provvedono ad affidare, con procedure ad evidenza pubblica, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, una quota di almeno il 20 per cento dei servizi eserciti a soggetti privati o a società, purché non partecipate dalle medesime regioni o dagli stessi enti locali affidatari dei servizi.

*3-septies*. Le società che fruiscono della ulteriore proroga di cui ai commi *3-bis* e *3-ter* per tutta la durata della proroga stessa non possono partecipare a procedure ad evidenza pubblica attivate sul resto del territorio nazionale per l'affidamento di servizi

#### **4. Decreto-legge 179/2012 convertito in Legge 221/2012**

##### **Art. 34, comma 21 e 22.**

21. Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20.

Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013.

22. Gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data, e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; gli affidamenti che non prevedono una data di scadenza cessano, improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, il 31 dicembre 2020.

## **TITOLO III - REGOLAZIONE**

### **SEZIONE I - LIBERALIZZAZIONE DEL SETTORE DEI TRASPORTI**

#### **NOTA INTRODUTTIVA**

Nella prima sezione, il D.L. n. 201/2011 definisce l’Autorità di regolazione dei trasporti e individua le relative competenze, sempre restando ferme le competenze in materia di vigilanza, controllo, sanzione di tutte le amministrazioni pubbliche e in particolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell’economia e delle finanze nonché del CIPE, in materia approvazione di contratti di programma nonché di atti convenzionali, con particolare riferimento ai profili della finanza pubblica.

Viene, infine, riportata la normativa riguardante l’Autorità dei trasporti introdotta con la legge. 228/2012 cd. legge di stabilità per il 2013.

## DISPOSIZIONI DI LEGGE

### 1. Decreto legge n. 201/2011 e s.m.i.

#### **Art. 37 Liberalizzazione del settore dei trasporti**

1. Nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, è istituita l'Autorità di regolazione dei trasporti, di seguito denominata «Autorità», la quale opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione. La sede dell'Autorità è definita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro il termine del 30 aprile 2012. In sede di prima attuazione del presente articolo, il collegio dell'Autorità è costituito entro il 31 maggio 2012. L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione. L'Autorità esercita le proprie competenze a decorrere dalla data di adozione dei regolamenti di cui all'articolo 2, comma 28, della legge 14 novembre 1995, n. 481. All'Autorità si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni organizzative e di funzionamento di cui alla medesima legge.

1-bis. L'Autorità è organo collegiale composto dal presidente e da due componenti nominati secondo le procedure di cui all'articolo 2, comma 7, della legge 14 novembre 1995, n. 481. Ai componenti e ai funzionari dell'Autorità si applica il regime previsto dall'articolo 2, commi da 8 a 11, della medesima legge. Il collegio nomina un segretario generale, che sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e ne risponde al presidente.

1-ter. I componenti dell'Autorità sono scelti, nel rispetto dell'equilibrio di genere, tra persone di indiscussa moralità e indipendenza e di comprovata professionalità e competenza nei settori in cui opera l'Autorità. A pena di decadenza essi non possono esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza, essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, ivi compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici, né avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nel settore di competenza della medesima Autorità. I

dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono collocati fuori ruolo per l'intera durata dell'incarico. I componenti dell'Autorità sono nominati per un periodo di sette anni e non possono essere confermati nella carica. In caso di dimissioni o impedimento del presidente o di un membro dell'Autorità, si procede alla sostituzione secondo le regole ordinarie previste per la nomina dei componenti dell'Autorità, la loro durata in carica e la non rinnovabilità del mandato.

2. L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed in particolare provvede:

- a) a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, fatte salve le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all'articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti;
- b) a definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori;
- c) a verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri fissati ai sensi della lettera b);
- d) a stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta;
- e) a definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto;



- sono fatte salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i gestori dei servizi e delle infrastrutture possono inserire nelle proprie carte dei servizi;
- f) a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici; con riferimento al trasporto ferroviario regionale, l'Autorità verifica che nei relativi bandi di gara non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l'accesso al mercato a concorrenti potenziali e specificamente che la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisca un requisito per la partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti. In questi casi, all'impresa aggiudicataria è concesso un tempo massimo di diciotto mesi, decorrenti dall'aggiudicazione definitiva, per l'acquisizione del materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento del servizio;
- g) con particolare riferimento al settore autostradale, a stabilire per le nuove concessioni sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price-cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione; a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione; a definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto;
- h) con particolare riferimento al settore aeroportuale, a svolgere ai sensi degli articoli da 71 a 81 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, tutte le funzioni di Autorità di vigilanza istituita dall'articolo 71, comma 2, del predetto decreto-legge n. 1 del 2012, in attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali;
- i) con particolare riferimento all'accesso all'infrastruttura ferroviaria, a svolgere tutte le funzioni di organismo di regolazione di cui all'articolo 37 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, e, in particolare, a definire i criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura e i criteri di assegnazione delle tracce e della capacità e a vigilare sulla loro corretta applicazione da parte del gestore dell'infrastruttura;

- l) l'Autorità, in caso di inosservanza di propri provvedimenti o di mancata ottemperanza da parte dei soggetti esercenti il servizio alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli, ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti non siano veritieri, può irrogare sanzioni amministrative pecuniarie determinate in fase di prima applicazione secondo le modalità e nei limiti di cui all'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481. L'ammontare riveniente dal pagamento delle predette sanzioni è destinato ad un fondo per il finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori dei settori dei trasporti, approvati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti su proposta dell'Autorità. Tali progetti possono beneficiare del sostegno di altre istituzioni pubbliche nazionali e europee;
- m) con particolare riferimento al servizio taxi, a monitorare e verificare la corrispondenza dei livelli di offerta del servizio taxi, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità, allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli utenti. Comuni e regioni, nell'ambito delle proprie competenze, provvedono, previa acquisizione di preventivo parere da parte dell'Autorità, ad adeguare il servizio dei taxi, nel rispetto dei seguenti principi:
  - 1) l'incremento del numero delle licenze ove ritenuto necessario anche in base alle analisi effettuate dalla Autorità per confronto nell'ambito di realtà europee comparabili, a seguito di un'istruttoria sui costi-benefici anche ambientali, in relazione a comprovate ed oggettive esigenze di mobilità ed alle caratteristiche demografiche e territoriali, bandendo concorsi straordinari in conformità alla vigente programmazione numerica, ovvero in deroga ove la programmazione numerica manchi o non sia ritenuta idonea dal comune ad assicurare un livello di offerta adeguato, per il rilascio, a titolo gratuito o a titolo oneroso, di nuove licenze da assegnare ai soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dall'articolo 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21, fissando, in caso di titolo oneroso, il relativo importo ed individuando, in caso di eccedenza delle domande, uno o più criteri selettivi di valutazione automatica o immediata, che assicurino la conclusione della procedura in tempi celeri. I proventi derivanti dal rilascio di licenze a titolo oneroso sono finalizzati ad adeguate compensazioni da corrispondere a coloro che sono già titolari di licenza;

- 2) consentire ai titolari di licenza d'intesa con i comuni una maggiore libertà nell'organizzazione del servizio sia per fronteggiare particolari eventi straordinari o periodi di prevedibile incremento della domanda e in numero proporzionato alle esigenze dell'utenza, sia per sviluppare nuovi servizi integrativi come il taxi ad uso collettivo o altre forme;
  - 3) consentire una maggiore libertà nella fissazione delle tariffe, la possibilità di una loro corretta e trasparente pubblicizzazione a tutela dei consumatori, prevedendo la possibilità per gli utenti di avvalersi di tariffe predeterminate dal comune per percorsi prestabiliti;
  - 4) migliorare la qualità di offerta del servizio, individuando criteri mirati ad ampliare la formazione professionale degli operatori con particolare riferimento alla sicurezza stradale e alla conoscenza delle lingue straniere, nonché alla conoscenza della normativa in materia fiscale, amministrativa e civilistica del settore, favorendo gli investimenti in nuove tecnologie per l'efficientamento organizzativo ed ambientale del servizio e adottando la carta dei servizi a livello regionale;
- n) con riferimento alla disciplina di cui alla lettera m), l'Autorità può ricorrere al tribunale amministrativo regionale del Lazio.
3. Nell'esercizio delle competenze disciplinate dal comma 2 del presente articolo, l'Autorità:
- a) può sollecitare e coadiuvare le amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli, mediante l'adozione di pareri che può rendere pubblici;
  - b) determina i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate e può imporre, se necessario per garantire la concorrenza, la separazione contabile e societaria delle imprese integrate;
  - c) propone all'amministrazione competente la sospensione, la decadenza o la revoca degli atti di concessione, delle convenzioni, dei contratti di servizio pubblico, dei contratti di programma e di ogni altro atto assimilabile comunque denominato, qualora sussistano le condizioni previste dall'ordinamento;
  - d) richiede a chi ne è in possesso le informazioni e l'esibizione dei documenti necessari per l'esercizio delle sue funzioni, nonché raccoglie da qualunque soggetto informato dichiarazioni, da verbalizzare se rese oralmente;

- e) se sospetta possibili violazioni della regolazione negli ambiti di sua competenza, svolge ispezioni presso i soggetti sottoposti alla regolazione mediante accesso a impianti, a mezzi di trasporto e uffici; durante l'ispezione, anche avvalendosi della collaborazione di altri organi dello Stato, può controllare i libri contabili e qualsiasi altro documento aziendale, ottenerne copia, chiedere chiarimenti e altre informazioni, apporre sigilli; delle operazioni ispettive e delle dichiarazioni rese deve essere redatto apposito verbale;
- f) ordina la cessazione delle condotte in contrasto con gli atti di regolazione adottati e con gli impegni assunti dai soggetti sottoposti a regolazione, disponendo le misure opportune di ripristino; nei casi in cui intenda adottare una decisione volta a fare cessare un'infrazione e le imprese propongano impegni idonei a rimuovere le contestazioni da essa avanzate, può rendere obbligatori tali impegni per le imprese e chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione; può riaprire il procedimento se mutano le circostanze di fatto su cui sono stati assunti gli impegni o se le informazioni trasmesse dalle parti si rivelano incomplete, inesatte o fuorvianti; in circostanze straordinarie, ove ritenga che sussistano motivi di necessità e di urgenza, al fine di salvaguardare la concorrenza e di tutelare gli interessi degli utenti rispetto al rischio di un danno grave e irreparabile, può adottare provvedimenti temporanei di natura cautelare;
- g) valuta i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione, ai fini dell'esercizio delle sue competenze;
- h) favorisce l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti;
- i) ferme restando le sanzioni previste dalla legge, da atti amministrativi e da clausole convenzionali, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento del fatturato dell'impresa interessata nei casi di inosservanza dei criteri per la formazione e l'aggiornamento di tariffe, canoni, pedaggi, diritti e prezzi sottoposti a controllo amministrativo, comunque denominati, di inosservanza dei criteri per la separazione contabile e per la disaggregazione dei costi e dei ricavi pertinenti alle attività di servizio pubblico e di violazione della disciplina relativa all'accesso alle reti e alle

infrastrutture o delle condizioni imposte dalla stessa Autorità, nonché di inottemperanza agli ordini e alle misure disposti;

- l) applica una sanzione amministrativa pecuniaria fino all'1 per cento del fatturato dell'impresa interessata qualora:
  - 1) i destinatari di una richiesta della stessa Autorità forniscano informazioni inesatte, fuorvianti o incomplete, ovvero non forniscano le informazioni nel termine stabilito;
  - 2) i destinatari di un'ispezione rifiutino di fornire ovvero presentino in modo incompleto i documenti aziendali, nonché rifiutino di fornire o forniscano in modo inesatto, fuorviante o incompleto i chiarimenti richiesti;
- m) nel caso di inottemperanza agli impegni di cui alla lettera f) applica una sanzione fino al 10 per cento del fatturato dell'impresa interessata.

4. Restano ferme tutte le altre competenze diverse da quelle disciplinate nel presente articolo delle amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nei settori indicati; in particolare, restano ferme le competenze in materia di vigilanza, controllo e sanzione nell'ambito dei rapporti con le imprese di trasporto e con i gestori delle infrastrutture, in materia di sicurezza e standard tecnici, di definizione degli ambiti del servizio pubblico, di tutela sociale e di promozione degli investimenti. Tutte le amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nonché gli enti strumentali che hanno competenze in materia di sicurezza e standard tecnici delle infrastrutture e dei trasporti trasmettono all'Autorità le delibere che possono avere un impatto sulla concorrenza tra operatori del settore, sulle tariffe, sull'accesso alle infrastrutture, con facoltà da parte dell'Autorità di fornire segnalazioni e pareri circa la congruenza con la regolazione economica. Restano altresì ferme e possono essere contestualmente esercitate le competenze dell'Autorità garante della concorrenza disciplinate dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 e dai decreti legislativi 2 agosto 2007, n. 145 e 2 agosto 2007, n. 146, e le competenze dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all'articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98.

5. L'Autorità rende pubblici nei modi più opportuni i provvedimenti di regolazione e riferisce annualmente alle Camere evidenziando lo stato della disciplina di liberalizzazione adottata e la parte ancora da definire. La regolazione approvata ai sensi del presente articolo resta

efficace fino a quando è sostituita dalla regolazione posta dalle amministrazioni pubbliche cui saranno affidate le competenze previste dal presente articolo.

6. Alle attività di cui al comma 3 del presente articolo si provvede come segue:

- a) agli oneri derivanti dall'istituzione dell'Autorità e dal suo funzionamento per l'anno 2012, nel limite massimo di 5 milioni di euro, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica;
- b) mediante un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, in misura non superiore all'uno per mille del fatturato derivanti dall'esercizio delle attività svolte percepiti nell'ultimo esercizio. Il contributo è determinato annualmente con atto dell'Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel termine di trenta giorni dalla ricezione dell'atto, possono essere formulati rilievi cui l'Autorità si conforma; in assenza di rilievi nel termine l'atto si intende approvato;
- b-bis) ai sensi dell'articolo 2, comma 29, ultimo periodo, della legge 14 novembre 1995, n. 481, in sede di prima attuazione del presente articolo, l'Autorità provvede al reclutamento del personale di ruolo, nella misura massima del 50 per cento dei posti disponibili nella pianta organica, determinata in ottanta unità, e nei limiti delle risorse disponibili, mediante apposita selezione nell'ambito del personale dipendente da pubbliche amministrazioni in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità ed esperienza richiesti per l'espletamento delle singole funzioni e tale da garantire la massima neutralità e imparzialità. In fase di avvio il personale selezionato dall'Autorità è comandato da altre pubbliche amministrazioni, con oneri a carico delle amministrazioni di provenienza. A seguito del versamento dei contributi di cui alla lettera b), il predetto personale è immesso nei ruoli dell'Autorità nella qualifica assunta in sede di selezione.

6-bis. Nelle more dell'entrata in operatività dell'Autorità, determinata con propria delibera, le funzioni e le competenze attribuite alla stessa ai sensi del presente articolo continuano ad essere svolte dalle amministrazioni e dagli enti pubblici competenti nei diversi settori

interessati. A decorrere dalla stessa data l'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2008, n. 211, istituito ai sensi dell'articolo 37 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, è soppresso. Conseguentemente, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti provvede alla riduzione della dotazione organica del personale dirigenziale di prima e di seconda fascia in misura corrispondente agli uffici dirigenziali di livello generale e non generale soppressi. Sono, altresì, soppressi gli stanziamenti di bilancio destinati alle relative spese di funzionamento.

6-ter. Restano ferme le competenze del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell'economia e delle finanze nonché del CIPE in materia di approvazione di contratti di programma nonché di atti convenzionali, con particolare riferimento ai profili di finanza pubblica.

## **5. Legge di stabilità 2013 – L. 228/2012**

### **Art. 1 - Comma 301.**

3. Ferme restando le funzioni attribuite ai sensi della legislazione vigente all'Autorità di regolazione dei trasporti, di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, entro il 31 gennaio 2013, sono definiti i criteri e le modalità con cui ripartire e trasferire alle regioni a statuto ordinario le risorse del Fondo di cui al comma 1. I criteri sono definiti, in particolare, tenendo conto del rapporto tra ricavi da traffico e costi dei servizi previsto dalla normativa nazionale vigente in materia di servizi di trasporto pubblico locale e di servizi ferroviari regionali, salvaguardando le esigenze della mobilità nei territori anche con differenziazione dei servizi, e sono finalizzati a incentivare le regioni e gli enti locali a razionalizzare e rendere efficiente la programmazione e la gestione dei servizi medesimi mediante:

- a) un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico;
- b) il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi;
- c) la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata;
- d) la definizione di livelli occupazionali appropriati;
- e) la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica.

4. Entro quattro mesi dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 3, le regioni a statuto ordinario, al fine di ottenere assegnazioni di contributi statali destinati a investimenti o a servizi in materia di trasporto pubblico locale e ferrovie regionali, procedono, in conformità con quanto stabilito con il medesimo decreto di cui al comma 3, all'adozione di un piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale, rimodulano i servizi a domanda debole e sostituiscono, entro centottanta giorni dalla predetta data, le modalità di trasporto da ritenere diseconomiche, in relazione al mancato raggiungimento del rapporto tra ricavi da traffico e costi del servizio al netto dei costi dell'infrastruttura, previsto dall'articolo 19, comma 5, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, con quelle più idonee a garantire il servizio nel rispetto dello stesso rapporto tra ricavi e costi. A seguito della riprogrammazione, rimodulazione e sostituzione di cui al presente comma, i contratti di servizio già stipulati da aziende di trasporto, anche ferroviario, con le singole regioni a statuto ordinario, sono oggetto di revisione.

5. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, sentita la Conferenza unificata, entro il 30 giugno di ciascun anno, sono ripartite le risorse del Fondo di cui al comma 1, previo espletamento delle verifiche effettuate sugli effetti prodotti dal piano di riprogrammazione dei servizi, di cui al comma 4, nell'anno precedente. Per l'anno 2013 il riparto delle risorse è effettuato sulla base dei criteri e delle modalità previsti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 3, previa adozione del piano di riprogrammazione di cui al comma 4 da parte delle regioni a statuto ordinario.



6. Nelle more dell'emanazione del decreto di cui al comma 5, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza unificata, è ripartito a titolo di anticipazione tra le regioni a statuto ordinario il 60 per cento dello stanziamento del Fondo di cui al comma 1. Le risorse ripartite sono oggetto di integrazione, di saldo o di compensazione con gli anni successivi a seguito dei risultati delle verifiche di cui al comma 3, lettera e), effettuate attraverso gli strumenti di monitoraggio. La relativa erogazione a favore delle regioni a statuto ordinario è disposta con cadenza mensile.

7. A decorrere dal 1° gennaio 2013, le aziende di trasporto pubblico locale e le aziende esercenti servizi ferroviari di interesse regionale e locale trasmettono, per via telematica e con cadenza semestrale all'Osservatorio istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i dati economici e trasportistici, che lo stesso Osservatorio provvede a richiedere con adeguate garanzie di tutela dei dati commerciali sensibili, utili a creare una banca di dati e un sistema informativo per la verifica dell'andamento del settore, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. I dati devono essere certificati con le modalità indicate con apposito decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'interno. I contributi pubblici e i corrispettivi dei contratti di servizio non possono essere erogati alle aziende di trasporto pubblico e ferroviario che non trasmettono tali dati secondo le modalità indicate.

8. Le risorse di cui al comma 1 non possono essere destinate a finalità diverse da quelle del finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario. Ferme restando le funzioni attribuite ai sensi della legislazione vigente all'Autorità di regolazione dei trasporti, di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni, il monitoraggio sui costi e sulle modalità complessive di erogazione del servizio in ciascuna regione è svolto dall'Osservatorio di cui al comma 7 del presente articolo, in conformità alle disposizioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 3.

9. La regione non può avere completo accesso al Fondo di cui al comma 1 se non assicura l'equilibrio economico della gestione e l'appropriatezza della gestione stessa, secondo i criteri

stabiliti con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare previa intesa in sede di Conferenza unificata, sono stabilite, per l'ipotesi di squilibrio economico:

- a) le modalità di redazione del piano di riprogrammazione dei servizi, anche con la previsione dell'eventuale nomina di commissari ad acta;
- b) la decadenza dei direttori generali degli enti e delle società regionali che gestiscono il trasporto pubblico locale;
- c) le verifiche sull'attuazione del piano e dei relativi programmi operativi, anche con l'eventuale nomina di commissari ad acta».

## **SEZIONE II - OBBLIGO DI REGOLAMENTAZIONE CONTRATTUALE DEI RAPPORTI TRA ENTE E SOGGETTO GESTORE**

### **NOTA INTRODUTTIVA**

Nella seconda parte del presente Titolo, sono contenute le disposizioni che riguardano il caso in cui l'autorità competente decide di concedere all'operatore un diritto di esclusiva e/o una compensazione di qualsivoglia natura a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, da attuarsi nell'ambito di un contratto di servizio pubblico.

Vengono inoltre riportate le norme che regolano la compatibilità con il trattato ed il contenuto obbligatorio dei contratti di servizio pubblico, tra cui i parametri in base ai quali deve essere calcolata l'eventuale compensazione e la natura e la portata degli eventuali diritti di esclusiva concessi.

In attuazione dei principi contenuti nella legge delega n. 59/1997, il D.lgs. 422/97 ha previsto l'obbligo della regolamentazione dei rapporti tra ente affidante e soggetto gestore mediante contratti di servizio rispettosi dei requisiti previsti dalla disciplina comunitaria.

In particolare, l'art. 19 del citato decreto prevede l'obbligo della conclusione di contratti di servizio che assicurino la piena corrispondenza tra oneri per servizi e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari, e che siano rispettosi dei requisiti essenziali previsti dalla norma e sostanzialmente riproduttivi delle disposizioni comunitarie in materia.

A livello europeo, il previgente regolamento 1191/1969/CEE è stato integralmente sostituito dal regolamento 1370/2007/CE che impone, anch'esso, l'obbligo della regolamentazione contrattuale dei rapporti tra ente e gestore fornendo una definizione dettagliata ed ampia della nozione di contratto di servizio. Il contratto di servizio è necessario tutte le volte in cui un'autorità intende concedere al gestore una compensazione per l'assolvimento di obblighi di servizio pubblico.

Il sopra citato regolamento prevede altresì i contenuti obbligatori del contratto di servizio e le regole per determinare la compensazione per l'imposizione degli obblighi di servizio pubblico. Detta compensazione deve essere determinata nel rispetto delle disposizioni del regolamento comunitario (art. 4) e, qualora si proceda all'aggiudicazione diretta di contratti,

deve essere determinata in modo conforme a quanto previsto dall'Allegato al regolamento. Detto allegato stabilisce, recependo sostanzialmente i principi dettati dalla Corte di Giustizia nella famosa decisione Altmark, i parametri e le regole da applicare per la determinazione della compensazione di cui beneficerebbe un'impresa mediamente efficiente e tenendo conto delle dinamiche inflazionistiche di settore ed anche di un ragionevole margine di utile.

I criteri stabiliti dalla sentenza Altmark e dal regolamento 1370 rappresentano un punto molto importante per la corretta determinazione delle compensazioni nell'ambito dei contratti di servizio.

Sia la disciplina nazionale sia quella comunitaria prevedono poi un limite massimo di durata dei contratti di servizio. Il regolamento 1370/2007/CE in particolare prevede una durata massima di dieci anni per i contratti di servizio automobilistici e di quindici anni per quelli ferroviari.

In attuazione del D.lgs. 422/97 le Regioni hanno, con proprie norme, stabilito durate diversificate dei contratti di servizio in ogni caso rispondenti ai parametri fissati dalla disciplina nazionale e comunitaria.

## DISPOSIZIONI DI LEGGE

### 1. Regolamento (CE) n. 1370/2007

#### **Articolo 3 -Contratti di servizio pubblico e norme generali**

1. L'autorità competente che decide di concedere all'operatore che ha scelto un diritto di esclusiva e/o una compensazione di qualsivoglia natura a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico deve farlo nell'ambito di un contratto di servizio pubblico.

2. In deroga al paragrafo 1, gli obblighi di servizio pubblico finalizzati a stabilire tariffe massime per tutti i passeggeri o per alcune categorie di passeggeri possono anch'essi essere disciplinati da norme generali. L'autorità competente compensa gli operatori di servizio pubblico, secondo i principi definiti nell'articolo 4, nell'articolo 6 e nell'allegato, per l'effetto finanziario netto, positivo o negativo, sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento degli obblighi tariffari stabiliti da norme generali, secondo modalità che impediscano una compensazione eccessiva. Ciò lascia impregiudicato il diritto delle autorità competenti di integrare gli obblighi di servizio pubblico stabilendo tariffe massime nei contratti di servizio pubblico.

3. Fatte salve le disposizioni degli articoli 73, 86, 87 e 88 del trattato, gli Stati membri possono escludere dall'ambito di applicazione del presente regolamento le norme generali relative alla compensazione finanziaria per gli obblighi di servizio pubblico che fissano le tariffe massime per scolari, studenti, apprendisti e persone a mobilità ridotta. Tali norme generali sono notificate a norma dell'articolo 88 del trattato. Siffatte notifiche contengono informazioni complete sulla misura adottata e, in particolare, sui dettagli del metodo di calcolo.

## **2. Regolamento (CE) n. 1370/2007**

### **Articolo 4 - Contenuto obbligatorio dei contratti di servizio pubblico e delle norme generali**

1. I contratti di servizio pubblico e le norme generali:

a) definiscono con chiarezza gli obblighi di servizio pubblico che l'operatore del servizio pubblico deve assolvere e le zone geografiche interessate;

b) stabiliscono in anticipo, in modo obiettivo e trasparente:

i) i parametri in base ai quali deve essere calcolata l'eventuale compensazione; e

ii) la natura e la portata degli eventuali diritti di esclusiva concessi;

in modo da impedire una compensazione eccessiva. Nel caso di contratti di servizio pubblico aggiudicati a norma dell'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, tali parametri sono determinati in modo tale che la compensazione corrisposta non possa superare l'importo necessario per coprire l'effetto finanziario netto sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi ricavi trattenuti dall'operatore del servizio pubblico, nonché di un profitto ragionevole;

c) definiscono le modalità di ripartizione dei costi connessi alla fornitura di servizi. Tali costi possono comprendere, in particolare, le spese per il personale, per l'energia, gli oneri per le infrastrutture, la manutenzione e la riparazione dei veicoli adibiti al trasporto pubblico, del materiale rotabile e delle installazioni necessarie per l'esercizio dei servizi di trasporto di passeggeri, i costi fissi e un rendimento adeguato del capitale.

2. I contratti di servizio pubblico e le norme generali definiscono le modalità di ripartizione dei ricavi derivanti dalla vendita dei titoli di viaggio che possono essere trattenuti dall'operatore del servizio pubblico, riversati all'autorità competente o ripartiti fra di loro.

3. I contratti di servizio pubblico sono conclusi per una durata determinata non superiore a dieci anni per i servizi di trasporto con autobus e a 15 anni per i servizi di trasporto di passeggeri per ferrovia o altri modi di trasporto su rotaia. La durata dei contratti di servizio pubblico relativi a più modi di trasporto è, al massimo, di 15 anni se i trasporti per ferrovia o altri modi di trasporto su rotaia rappresentano oltre il 50 % del valore dei servizi di cui trattasi.

4. Se necessario, tenuto conto delle modalità di ammortamento dei beni, la durata del contratto di servizio pubblico può essere prorogata, al massimo, del 50 % se l'operatore del servizio pubblico fornisce beni di entità significativa in rapporto all'insieme dei beni necessari per la fornitura dei servizi di trasporto di passeggeri oggetto del contratto di servizio pubblico e prevalentemente finalizzati ai servizi di trasporto di passeggeri previsti dal contratto.

Se i costi derivanti dalla particolare situazione geografica lo giustificano, la durata dei contratti di servizio pubblico di cui al paragrafo 3 nelle regioni ultraperiferiche può essere prorogata al massimo del 50 %.

Se l'ammortamento del capitale in relazione all'investimento eccezionale in infrastrutture, materiale rotabile o veicoli lo giustifica e se il contratto di servizio pubblico è aggiudicato mediante una procedura di gara equa, un contratto di servizio pubblico può essere concluso per una durata superiore. Per garantire la trasparenza in questo caso, l'autorità competente trasmette alla Commissione, entro un anno dalla stipula del contratto, il contratto di servizio pubblico e gli elementi che ne giustificano la durata superiore.

5. Fatta salva la legislazione nazionale e comunitaria, compresi i contratti collettivi tra le parti sociali, le autorità competenti possono imporre all'operatore del servizio pubblico prescelto di garantire al personale precedentemente assunto per fornire i servizi i diritti di cui avrebbe beneficiato se avesse avuto luogo un trasferimento ai sensi della direttiva 2001/23/CE. Qualora le autorità competenti impongano a un operatore di servizio pubblico di conformarsi a taluni standard sociali, i documenti di gara e i contratti di servizio pubblico individuano il personale interessato e ne precisano in modo trasparente i diritti contrattuali e le condizioni alle quali si ritiene che i dipendenti siano vincolati ai servizi.

6. Qualora le autorità competenti, in conformità del diritto nazionale, impongano a un operatore di servizio pubblico di conformarsi a taluni standard sociali, tali standard devono essere inclusi nei documenti di gara e nei contratti di servizio pubblico.

7. I documenti di gara e i contratti di servizio pubblico sono trasparenti quanto alla possibilità e all'estensione del subappalto. In caso di subappalto, l'operatore al quale, ai sensi del presente regolamento, sono affidate la gestione e la prestazione di un servizio pubblico di

trasporto di passeggeri è tenuto a fornire direttamente una parte importante del servizio di trasporto pubblico.

Un contratto di servizio pubblico comprendente allo stesso tempo progettazione, costruzione e gestione di un servizio pubblico di trasporto di passeggeri può prevedere il subappalto integrale per la gestione di tali servizi. Il contratto di servizio pubblico determina, in conformità della legislazione nazionale e comunitaria, le condizioni applicabili al subappalto.

### **3. Regolamento (CE) n. 1370/2007**

#### **Articolo 6 - Compensazioni di servizio pubblico**

1. Tutte le compensazioni connesse a una norma generale o a un contratto di servizio pubblico sono conformi alle disposizioni di cui all'articolo 4, indipendentemente dalle modalità di aggiudicazione del contratto. Tutte le compensazioni di qualsiasi natura connesse a un contratto di servizio pubblico aggiudicato direttamente a norma dell'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 o 6, o connesse a una norma generale sono inoltre conformi alle disposizioni dell'allegato.

2. Su richiesta scritta della Commissione, gli Stati membri le trasmettono, entro tre mesi o entro un termine più lungo fissato nella richiesta stessa, tutte le informazioni che la Commissione reputa necessarie per stabilire se le compensazioni erogate siano compatibili con il presente regolamento.

### **4. Regolamento (CE) n. 1370/2007**

#### **Articolo 9 - Compatibilità con il trattato**

1. Le compensazioni di servizio pubblico per l'esercizio di servizi di trasporto pubblico di passeggeri o per rispettare gli obblighi tariffari stabiliti da norme generali, erogate a norma del presente regolamento, sono compatibili con il mercato comune. Tali compensazioni sono dispensate dall'obbligo di notifica preventiva di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato.

2. Fatti salvi gli articoli 73, 86, 87 e 88 del trattato, gli Stati membri possono continuare a concedere aiuti al settore dei trasporti a norma dell'articolo 73 del trattato che soddisfano l'esigenza di coordinamento dei trasporti o costituiscono un rimborso per le servitù di



determinati obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico, diversi da quelli contemplati dal presente regolamento, in particolare:

- a) fino all'entrata in vigore di norme comuni sulla ripartizione dei costi di infrastruttura, laddove l'aiuto è concesso a imprese che debbono sostenere la spesa relativa all'infrastruttura da esse utilizzata mentre altre imprese non sono soggette a un simile onere. Nel determinare l'importo dell'aiuto così concesso si tiene conto dei costi di infrastruttura che i modi di trasporto in concorrenza non debbono sostenere;
- b) laddove lo scopo dell'aiuto è di promuovere la ricerca o lo sviluppo di sistemi e tecnologie di trasporto che sono più economici per la Comunità in generale.

Un siffatto aiuto si limita alla fase di ricerca e sviluppo e non contempla lo sfruttamento commerciale di detti sistemi e tecnologie di trasporto.

## **5. Regolamento (CE) n. 1370/2007**

### ***ALLEGATO - Norme applicabili alla compensazione nei casi previsti nell'articolo 6, paragrafo 1***

1. Le compensazioni connesse a contratti di servizio pubblico aggiudicati direttamente a norma dell'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 o 6, o le compensazioni connesse a una norma generale sono calcolate secondo le regole di cui al presente allegato.

2. La compensazione non può eccedere l'importo corrispondente all'effetto finanziario netto equivalente alla somma delle incidenze, positive o negative, dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico sulle spese e sulle entrate dell'operatore di servizio pubblico. Tali incidenze sono calcolate mettendo a confronto la situazione in cui l'obbligo del servizio pubblico è assolto con la situazione che sarebbe esistita qualora l'obbligo non fosse stato assolto. Per calcolare l'effetto finanziario netto, l'autorità competente segue il seguente schema:

- costi sostenuti in relazione a un obbligo di servizio pubblico o a un insieme di obblighi di servizio pubblico imposti dall'autorità o dalle autorità competenti e contenuti in un contratto di servizio pubblico e/o in una norma generale,
- meno gli eventuali effetti finanziari positivi generati all'interno della rete gestita in base all'obbligo o agli obblighi di servizio pubblico in questione,

- meno i ricavi delle tariffe o qualsiasi altro ricavo generato nell'assolvimento dell'obbligo o degli obblighi di servizio pubblico in questione,
- più un ragionevole utile,

uguale all'effetto finanziario netto.

3. L'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico può avere un impatto sulle eventuali attività di trasporto di un operatore che esulino dall'obbligo o dagli obblighi di servizio pubblico in questione. Per evitare compensazioni eccessive o assenza di compensazione, nel calcolo dell'effetto finanziario netto devono pertanto essere presi in considerazione gli effetti finanziari quantificabili sulle reti dell'operatore in questione.

4. Il calcolo delle spese e delle entrate deve essere effettuato in conformità dei principi contabili e fiscali in vigore.

5. Allo scopo di aumentare la trasparenza e di evitare le sovvenzioni incrociate, quando un operatore di servizio pubblico presta sia servizi compensati soggetti a obblighi di servizio di trasporto pubblico sia altre attività, la contabilità dei suddetti servizi pubblici deve essere tenuta separata nell'osservanza almeno delle seguenti condizioni:

- i conti operativi corrispondenti a ciascuna di tali attività economiche devono essere separati e la quota dei ricavi e dei costi fissi deve essere imputata secondo le vigenti norme contabili e fiscali,
- tutti i costi variabili, un contributo adeguato per i costi fissi e un utile ragionevole connessi a eventuali altre attività esercitate dall'operatore di servizio pubblico non possono in nessun caso essere a carico del servizio pubblico in questione,
- i costi originati dalla prestazione del servizio pubblico devono essere bilanciati dai ricavi di esercizio e dal versamento di somme da parte delle pubbliche autorità, senza possibilità di trasferimento di ricavi a un altro settore di attività dell'operatore di servizio pubblico.

6. Si deve intendere per «ragionevole utile» un tasso di remunerazione del capitale abituale per il settore, in un determinato Stato membro, che tiene conto dell'esistenza o della

mancanza di rischio assunto dall'operatore di servizio pubblico a seguito dell'intervento dell'autorità pubblica.

7. Il metodo di compensazione deve promuovere il mantenimento o lo sviluppo:

- di una gestione efficace da parte dell'operatore di servizio pubblico, che possa essere oggetto di valutazione obiettiva, e
- della fornitura di servizi di trasporto di passeggeri di livello sufficientemente elevato.

## **6. Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422**

### **Art. 19 - Contratti di servizio.**

1. I contratti di servizio assicurano la completa corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari e sono stipulati prima dell'inizio del loro periodo di validità. Per i servizi ferroviari i contratti di servizio sono stipulati sette mesi prima dell'inizio del loro periodo di validità, al fine di consentire la definizione degli orari nazionali.

2. I contratti di servizio per i quali non è assicurata, al momento della loro stipula, la corrispondenza tra gli importi di cui alla lettera e) del comma 3 e le risorse effettivamente disponibili sono nulli.

3. I contratti di servizio, nel rispetto anche delle disposizioni dell'articolo 14, comma 2, del regolamento n. 1191/69/CEE, così come modificato dall'articolo 1 del regolamento 1893/91/CEE, nonché nel rispetto dei principi sull'erogazione dei servizi pubblici così come fissati dalla carta dei servizi del settore trasporti, definiscono:

- a) il periodo di validità;
- b) le caratteristiche dei servizi offerti ed il programma di esercizio;
- c) gli standard qualitativi minimi del servizio, in termini di età, manutenzione, confortevolezza e pulizia dei veicoli, e di regolarità delle corse;
- d) la struttura tariffaria adottata ed i criteri di aggiornamento annuale di cui all'articolo 18, comma 2, lettera g-bis);

- e) l'importo eventualmente dovuto dall'ente pubblico all'azienda di trasporto per le prestazioni oggetto del contratto e le modalità di pagamento, nonché eventuali adeguamenti conseguenti a mutamenti della struttura tariffaria;
- f) le modalità di modificazione del contratto successivamente alla conclusione;
- g) le garanzie che devono essere prestate dall'azienda di trasporto;
- h) le sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto;
- i) la ridefinizione dei rapporti, con riferimento ai lavoratori dipendenti e al capitale investito, dal soggetto esercente il servizio di trasporto pubblico, in caso di forti discontinuità nella quantità di servizi richiesti nel periodo di validità del contratto di servizio;
- l) l'obbligo dell'applicazione, per le singole tipologie del comparto dei trasporti, dei rispettivi contratti collettivi di lavoro, così come sottoscritti dalle organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative e dalle associazioni datoriali di categoria.

4. Gli importi di cui al comma 3, lettera e), possono essere soggetti a revisione annuale con modalità determinate nel contratto stesso allo scopo di incentivare miglioramenti di efficienza. I suddetti importi possono essere incrementati in misura non maggiore del tasso programmato di inflazione, salvo l'eventuale recupero delle differenze in caso di rilevante scostamento dal tasso effettivo di inflazione, a parità di offerta di trasporto.

5. I contratti di servizio pubblico devono rispettare gli articoli 2 e 3 del regolamento (CEE) n. 1191/69 ed il regolamento (CEE) n. 1893/91, avere caratteristiche di certezza finanziaria e copertura di bilancio e prevedere un progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, rapporto che, al netto dei costi di infrastruttura, dovrà essere pari almeno allo 0,35 a partire dal 1° gennaio 2000. Trovano applicazione ai trasporti regionali e locali, a tale fine, le norme della direttiva 91/440/CEE del Consiglio del 29 luglio 1991.

6. I contratti di servizio in vigore alla data di entrata in vigore del presente decreto sono adeguati, per le parti eventualmente in contrasto con il presente decreto, in occasione della prima revisione annuale.