

Roma, 29 luglio 2020

Audizione Confservizi su DDL AS 1883

Conversione in legge del DL 76/2020

CONFSE**RVIZI***i*
Asstra • Utilitalia

Utili all'Italia: una strategia per gli investimenti

Confservizi è la Confederazione che associa circa 600 imprese dei servizi pubblici locali, caratterizzate da un forte radicamento sui territori ed impegnate ogni giorno nello sviluppo di servizi *smart* per città sostenibili dove l'accesso a servizi fondamentali (acqua, gestione rifiuti, gas, elettricità, teleriscaldamento e trasporto pubblico) **possa garantire a tutti i cittadini una qualità della vita sempre più elevata**



La **strategia** che accomuna le imprese del comparto si fonda sui seguenti punti:

- ✓ Necessità di **stabilità normativa ed istituzionale**
- ✓ Ruolo fondamentale svolto dalla **regolazione indipendente**
- ✓ Necessità di **crescita industriale** anche attraverso processi di **aggregazione**
- ✓ Urgenza di adeguare la **capacità infrastrutturale del Paese** e così garantire servizi di qualità per i cittadini nonché **stabilità occupazionale per i lavoratori, e superare le infrazioni comunitarie** (che bruciano risorse utili per gli investimenti)
- ✓ Centralità **dell'innovazione tecnologica** nella pianificazione industriale
- ✓ Forte **sviluppo della formazione** finalizzata all'adeguamento delle professionalità ai nuovi contesti di domanda ed offerta

Utili all'Italia: una strategia per gli investimenti

L'impegno delle associate Confservizi verso servizi efficaci ed efficienti per il Paese potrebbe tradursi in investimenti per quasi 60 miliardi di euro nei prossimi 5 anni, di cui:

- **30 miliardi per il settore idrico**
- **12 miliardi per i settori energetici**
- **8 miliardi per il settore ambientale**
- **5-8 miliardi per il settore dei trasporti pubblici locali**



Nei settori di riferimento **le associate Confservizi occupano più di 300 mila persone** (di cui circa 170 mila direttamente) che **potrebbero crescere di 400 mila unità (considerando l'indotto), quindi più di 700 mila occupati**, se si creano le condizioni per effettuare gli investimenti previsti.

Occorre un drastico abbattimento dei tempi e complessità delle procedure, oltre che un sostegno alle imprese virtuose, al fine di favorire una immediata partenza del piano degli investimenti.

Utili all'Italia: una strategia per gli investimenti

I servizi di interesse economico generale (SIEG), forniti dalle imprese associate a Confservizi, rappresentano da sempre uno degli assi portanti dell'organizzazione civile, abilitando le collettività all'esercizio di tutte le attività civili ed industriali e costituendo, inoltre, un traino per l'economia nazionale.

Sono servizi che si prestano strutturalmente ad amplificare gli effetti positivi di misure espansive, come quelle richieste dal momento che stiamo vivendo. In questo particolare frangente, anche grazie ad un quadro di **regole tariffarie certe** (che hanno permesso un'importante crescita degli investimenti nei settori come l'idrico ad esempio), le associate sono pronte a fornire un supporto costruttivo a tutte le azioni che l'Esecutivo vorrà individuare per garantire una crescita sostenibile per il nostro Paese, con piani di investimento per circa **60 miliardi di euro** per i prossimi cinque anni. **Affinché tale contributo possa materializzarsi, tuttavia, si deve innanzitutto evitare che una crisi di liquidità per alcune imprese porti al dissesto finanziario (in particolare per i gestori della raccolta rifiuti e TPL).** Superato questo ostacolo si devono garantire le giuste condizioni.



Il «rilancio» del Paese, deve necessariamente partire anche da tali comparti, che durante la *lockdown* hanno continuato ad erogare i servizi in continuità e sicurezza, contribuendo al benessere dei cittadini nonostante la difficile crisi in atto.

È il momento di creare le condizioni di contesto per aumentare la capacità operativa delle imprese di tradurre i molti progetti e le iniziative già predisposti in investimenti per il territorio – nel solco del *Green Deal* europeo e della decarbonizzazione prevista anche dal PNIEC – in un breve arco temporale.

Le proposte che seguono possono definirsi a zero budget e, come sopra evidenziato, sono in grado di rilanciare gli investimenti e l'economia dei settori rappresentati.

Proposte di modifica al DL Semplificazione

CONTRATTI PUBBLICI

Occorre superare alcune criticità residue, al fine di garantire un pieno rilancio del settore, semplificando le procedure

SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA

Le società a partecipazione pubblica costituiscono un volano per l'economia. Per questo bisogna eliminare alcune previsioni che ne limitano la capacità di azione sul mercato penalizzandole rispetto alle società private

PROCEDIMENTI AUTORIZZATIVI

La lunghezza e complessità delle procedure per il rilascio della VIA è un ostacolo agli investimenti, anche pubblici. È necessario estendere le misure introdotte per consentire la rapida realizzazione degli interventi prioritari nel SII

DIGITALIZZAZIONE

La trasformazione digitale è il futuro del Paese, ma è essenziale che la sua realizzazione sia scandita da tempistiche precise e da norme chiare e puntuali

Proposte di modifica al DL 76/2020

Contratti pubblici

Società a partecipazione pubblica

Procedimenti autorizzativi

Digitalizzazione

Contratti pubblici

L'emergenza epidemiologica ha avuto un inevitabile effetto anche sulle attività degli operatori che svolgono attività di pubblico interesse, che hanno dovuto concentrare le loro risorse (umane, organizzative ed economiche) sull'acquisizione tempestiva di beni e servizi strumentali a garantire il servizio contenendo allo stesso tempo la diffusione del virus.

È ora necessario riavviare l'ordinario approvvigionamento, semplificando tempistiche e modalità delle procedure – fermo il rispetto delle direttive europee – così da consentire una rapida e regolare ripresa delle attività ordinarie, oltre che ripensare completamente alcune norme che sono di ostacolo alla ripresa e, anzi, vanno in direzione contraria (ad es., l'articolo 177 del Codice). Il D.L. Semplificazione ha già compiuto passi rilevanti in tal senso. Ma, per ripartire, appare imprescindibile introdurre ulteriori misure per «semplificare» il sistema:



- **Dare concreta attuazione al principio comunitario del divieto di “gold planting”:** il che significa limitarsi al recepimento fedele delle direttive europee evitando eccesso di normazione e regole ingiustificatamente restrittive.
- **Chiarire puntualmente la disciplina applicabile alle pubbliche amministrazioni e quella applicabile ai soggetti diversi dalla PA tenuti all'applicazione del Codice.** Appare logico che le PA abbiano un grado di vincolatività maggiore rispetto alle Imprese, per le quali l'applicazione delle disposizioni codicistiche non deve costituire uno svantaggio competitivo.
- **Partire dal presupposto che le procedure rappresentano un mezzo e non il fine.** L'attenzione in Italia è stata posta in modo eccessivamente sbilanciato sulla procedura quasi fosse questa, e la sua regolarità formale, il fine da raggiungere. Il fine è l'acquisto di qualità nel modo più efficiente possibile. In tal senso occorre recuperare e valorizzare il ruolo delle stazioni appaltanti non solo quali controllori della regolarità formale ma quali strumenti di realizzazione di un fine.

Per far ciò non occorrono risorse ma una riforma, la prima, a costo zero.

Contratti pubblici

Interventi sulle norme di nuova introduzione (DL 76/2020)

Oltre alle misure di sistema sopra evidenziate si rendono opportune alcuni interventi correttivi delle nuove disposizioni introdotte con il DL Semplificazioni nonché alcuni interventi urgenti sul Codice dei contratti pubblici.



- Nelle procedure negoziate senza bando, **ridurre il numero degli operatori economici da consultare per fascia di importo** (ad esempio, rispettivamente, a: 2, 5 e 10), così da ulteriormente semplificare e velocizzare la fase prodromica all'avvio della procedura e le operazioni di valutazione delle offerte. Meno operatori da individuare ed invitare si traduce, infatti, in una riduzione importante dei tempi procedurali. Ciò appare utile soprattutto per i lavori di manutenzione, che richiedono interventi tempestivi e hanno tendenzialmente valore contenuto;
- **Applicare anche ai DURC il regime di proroga della validità** previsto dall'articolo 103 del d.l. Cura Italia: da un lato, infatti, ciò darebbe un margine di movimento alle imprese già particolarmente colpite dalla crisi economica; dall'altro, si sgraverebbe temporaneamente l'INPS, già impegnato per i molti adempimenti di natura previdenziale e assistenziale, dal provvedere d'urgenza all'emissione di nuovi certificati.

Contratti pubblici

Interventi sul Codice dei contratti pubblici (articolo 8, comma 5, DL 76/2020)



- **Qualificazione delle Stazioni appaltanti.** L'articolo 38, co.10, del Codice dei contratti pubblici prevede che le disposizioni contenute nello stesso articolo 38 non trovino applicazione per gli enti aggiudicatori che non siano amministrazioni aggiudicatrici e per i soggetti privati tenuti all'applicazione del Codice. Si propone di escludere dall'ambito di applicazione della norma anche tutti i soggetti, e, dunque, anche gli enti aggiudicatori che sono amministrazioni aggiudicatrici, che operano nei settori speciali, in quanto gli stessi si trovano ad operare in settori dinamici quali i servizi di interesse economico generale.
- **Principio di rotazione.** Pur ritenendo che tale principio sia fondamentale per evitare la formazione di rendite di posizione a favore di alcuni operatori economici in violazione del principio di concorrenza e per favorire la distribuzione delle opportunità degli operatori economici, si ritiene che ciò possa essere garantito attraverso la rotazione degli affidamenti e non anche degli inviti. Potrebbe, infatti, risultare discriminante al contrario escludere automaticamente il precedente aggiudicatario dalla competizione. Ci si riferisce in particolare ai casi in cui per la struttura del mercato di riferimento, in assenza di un numero consistente di operatori del settore, risulta difficile riuscire ad applicare il principio di rotazione; ma anche ai casi in cui il grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale (esecuzione a regola d'arte e qualità della prestazione, nel rispetto dei tempi e dei costi pattuiti) e della competitività del prezzo offerto rispetto alla media dei prezzi praticati nel settore di mercato di riferimento, non appare logico escludere il concorrente uscente dalla partecipazione alla procedura. Il principio di rotazione, se inteso in modo distorto, finisce per concretizzare una nuova causa di esclusione dalle gare in totale contrasto col principio di tutela della concorrenza e con i principi di economicità ed efficacia richiamati dall'articolo 30 del Codice.

Contratti pubblici

Interventi sul Codice dei contratti pubblici (articolo 8, comma 5, DL 76/2020)



- **Regime speciale degli affidamenti in house.** Il diritto dell'UE pone in una posizione di sostanziale equivalenza le varie modalità di affidamento non ponendo limiti alla libertà per le amministrazioni di optare per un modello gestionale di autoproduzione piuttosto che su un modello di esternalizzazione. L'articolo 192 del Codice dei contratti, al contrario, imponendo vincoli e appesantimenti burocratici alla concreta realizzazione di tale modalità di affidamento, colloca tale tipologia di affidamento su un piano subordinato ed eccezionale rispetto agli affidamenti tramite gara di appalto. In particolare, la previsione del comma 2 dell'art. 192, laddove prevede la necessità di una valutazione della congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, comporta una serie di difficoltà operative legate al fatto che un'analisi della congruità economica necessita evidentemente di un confronto oggettivo tra più elementi individuati in un'offerta da parte di più concorrenti che tuttavia, proprio per la natura dell'affidamento in house, non è possibile attuare. Sarebbe pertanto opportuno semplificare tale tipologia di affidamento rendendolo maggiormente aderente alla disciplina comunitaria. A garanzia della trasparenza e di adeguati livelli di pubblicità, rimarrebbero comunque in vigore le disposizioni contenute ai commi 1 e 3 dell'articolo 192 del Codice che prevedono la raccolta delle informazioni sull'affidamento e il controllo dei requisiti da parte dell'ANAC nonché forme di pubblicità sul sito dell'Ente affidante.

Proposte di modifica al DL 76/2020

Contratti pubblici

Società a partecipazione pubblica

Procedimenti autorizzativi

Digitalizzazione

Società a partecipazione pubblica

Le società a partecipazione pubblica che gestiscono servizi pubblici locali rivestono un carattere strategico per il nostro Paese, costituendo un patrimonio fondamentale sia per le amministrazioni socie, per la loro rilevanza in termini economici (nelle migliori esperienze esse rappresentano un'importante fonte di liquidità) sia per i cittadini, in considerazione della centralità e strategicità dei servizi gestiti (idrici, energetici, ambientali e trasporto pubblico).

Qualsiasi limitazione della capacità di operare sul mercato, alla pari con gli operatori privati, deve essere adeguatamente ponderata con il preminente interesse da tutelare. In tale contesto, se è sicuramente apprezzabile il tentativo del legislatore di disegnare, attraverso il D.Lgs. 175/2016 (c.d. TUSP), una cornice organica che fornisca certezza giuridica, permangono rilevanti ostacoli che non consentono agli operatori di superare alcune criticità, soprattutto nell'attuale momento contingente, la cui rimozione permetterebbe al comparto di tornare ad attrarre finanziamenti ed a svolgere quella funzione di volano per la crescita che gli è connaturata.

Le Imprese a partecipazione pubblica sono gravate da una serie di divieti, limitazioni, appesantimenti burocratici ed amministrativi derivanti dall'applicazione del TUSP (D.Lgs. 175/2016) che, lungi dal determinare l'auspicato contenimento dei costi gravanti sulla finanza pubblica, determinano di fatto una perdita di efficienza e, quindi, di competitività, per le stesse. Limitazioni e appesantimenti burocratici che gravano anche sugli enti pubblici azionisti. Sarebbe, pertanto, opportuno prevedere:



- la sospensione delle disposizioni contenute nel TUSP
- la riapertura della delega per procedere a modificare ed integrare il TUSP
- un urgente intervento sul testo vigente per la correzione di alcune disposizioni che, generando dubbi interpretativi, non garantiscono la certezza del diritto e per la semplificazione della gestione delle IP.

Società a partecipazione pubblica

Sospensione delle disposizioni contenute nel TUSP e riapertura della delega per la sua modifica



Al fine di rendere le imprese pubbliche più efficienti e competitive è opportuno procedere alla **sospensione fino al 31 dicembre 2021 del TUSP** e **procedere**, nello stesso periodo, **con un intervento organico di riforma delle disposizioni** contenute nello stesso TUSP che più limitano l'operatività di dette imprese tra le quali:

- disposizioni relative alla razionalizzazione periodica e straordinaria delle partecipazioni pubbliche e che impongono oneri di motivazione analitica per l'acquisizione di partecipazioni pubbliche
- disposizioni sulla crisi d'impresa che, imponendo specifiche procedure per prevenire l'aggravamento della crisi, mal si adattano all'emergenza sanitaria che le imprese stanno affrontando

Società a partecipazione pubblica

Urgente intervento sul testo vigente



- **escludere dall'ambito di applicazione del TUSP le società che operano o si accingono ad operare in contesti di mercato;**
- **escludere dall'ambito di applicazione del c.d. TUSP le società che emettono strumenti finanziari quotati**, diversi dalle azioni, per il finanziamento dei piani di investimento, chiarendo che a tale scopo nella definizione di mercato regolamentato rilevante sono ricompresi anche quelli c.d. equiparati;
- **escludere dall'ambito di applicazione del TUSP le società a partecipazione pubblica indiretta;**
- rimuovere le regole para-concorsuali previste dal TUSP per il *recruitment*, ed eliminare l'obbligo della ricognizione del **personale** in esubero, almeno per le società in attivo;
- introdurre norme transitorie che, in attesa del decreto del MEF che dovrà definire i limiti ai compensi degli amministratori delle società a controllo pubblico, consentano alle società di **erogare compensi più adeguati**

Società a partecipazione pubblica

Urgente intervento sul testo vigente: introduzione di norme di interpretazione autentica



- Al fine di rimuovere le criticità riscontrate nell'applicazione della normativa vigente, è assolutamente urgente un intervento legislativo in grado di risolvere in radice i dubbi interpretativi sorti sulla **nozione di "società a controllo pubblico"** in considerazione delle contrastanti interpretazioni che si sono succedute nel corso degli ultimi anni da parte dei massimi organismi giurisdizionali, nonché degli organismi istituiti per il monitoraggio delle partecipazioni pubbliche e della finanza pubblica locale. È necessario, dunque, che venga chiarito, in adesione all'interpretazione **maggiormente coerente con il dettato normativo del TUSP**, che nel caso in cui più amministrazioni pubbliche detengano partecipazioni nella stessa società, la stessa può definirsi a controllo pubblico, esclusivamente laddove sussistano norme di legge o statutarie o patti parasociali, in virtù delle quali per l'adozione di decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale, è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo. In carenza delle predette norme il controllo non può essere presunto, né di fatto.
- È, altresì, necessario chiarire – in conformità al principio euro unitario di neutralità tra proprietà pubblica e privata dei soggetti che erogano servizi di interesse generale – che **una società a partecipazione pubblica può operare nel settore dei predetti servizi a prescindere dall'esistenza di un controllo pubblico e delle competenze amministrative esercitate dall'amministrazione pubblica socia**. Tale ultima precisazione si rende necessaria al fine di non determinare la definitiva esclusione dall'intero mercato dei predetti servizi, di tutti gli operatori e le aziende che ordinariamente gestiscono tali servizi, anche mediante procedure ad evidenza pubblica.

Proposte di modifica al DL 76/2020

Contratti pubblici

Società a partecipazione pubblica

Procedimenti autorizzativi

Digitalizzazione

Autorizzazioni opere idriche

Ogni anno vaste aree del Paese sono chiamate a confrontarsi con una significativa carenza idrica, che costringe tutti i soggetti coinvolti nella gestione della risorsa ad adottare misure per minimizzare gli impatti sugli utenti (famiglie, agricoltori e imprese). È evidente, quindi, l'assoluta urgenza di interventi tesi a rafforzare e migliorare le infrastrutture idriche italiane, al fine di incrementare la resilienza del sistema di fronte ai cambiamenti climatici e minimizzare gli effetti della siccità.

In molti casi, però, la complessità delle procedure autorizzative impatta in maniera inaccettabile sui tempi di realizzazione delle opere: non è raro che le procedure di VIA richiedano almeno 5 anni per concludersi, con punte di durata anche doppie.

Il decreto legge in conversione è opportunamente intervenuto a razionalizzare la disciplina e a ridurre significativamente i termini per la conclusione delle procedure di VIA, introducendo una "corsia preferenziale" per gli interventi connessi al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima, per la valutazione dei quali è prevista la costituzione di un'apposita Commissione Tecnica PNIEC. Sarebbe opportuno estendere tale procedimento anche all'approvazione di progetti relativi ad altri interventi urgenti, essenziali per garantire la resilienza del sistema Paese.



- Si potrebbero ricomprendere gli **interventi inseriti nella sezione acquedotto del Piano nazionale di interventi nel settore idrico** (che contiene opere necessarie a rafforzare la resilienza del sistema idrico nazionale).
- In via alternativa, si potrebbero ricomprendere **quelli ricompresi nei Piani delle Opere Strategiche, introdotti da ARERA** nell'ambito della regolazione tariffaria idrica. All'interno dei POS vengono, infatti, individuati gli interventi infrastrutturali prioritari, la cui realizzazione richiede strutturalmente tempistiche pluriennali.
- L'attribuzione alla Commissione PNIEC delle competenze sulle procedure di VIA per le opere in parola rappresenta una soluzione in grado di assicurare una significativa contrazione dei tempi per la realizzazione di infrastrutture fondamentali.

Proposte di modifica al DL 76/2020

Contratti pubblici

Società a partecipazione pubblica

Procedimenti autorizzativi

Digitalizzazione

Digitalizzazione dei SPL

La digitalizzazione rappresenta una delle principali sfide per il futuro del nostro Paese, anche nel settore dei servizi pubblici.

Già oggi molte società di gestione offrono ai propri utenti servizi digitali avanzati, ma appare necessario un'ulteriore sforzo per giungere alla completa dematerializzazione dei rapporti utenti-imprese. Da questo punto di vista, le norme del DL in conversione appaiono apprezzabili, ma è necessario che le stesse siano chiare e individuino tempistiche certe e realistiche per l'adeguamento.



Al fine di evitare un aggravio di costi e di adempimenti, si potrebbe rendere **facoltativa l'adesione** alla piattaforma pagoPA per i gestori di SPL già dotati di strumenti di pagamento avanzati.

In ogni caso, andrebbe **allineato il termine ultimo di adesione** alla piattaforma a quello previsto per le altre disposizioni dal DL in conversione (**31 luglio 2021**), al fine di garantire ai soggetti obbligati il tempo necessario per svolgere gli adempimenti previsti.

In tale contesto, appare inoltre utile segnalare che l'articolo 35, comma 1, pur riferendosi alle «pubbliche amministrazioni» richiama l'articolo 2, comma 2, lettere a) e c) del CAD. Il riferimento ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera c), del CAD (che ricomprende i gestori di SPL) sembra essere frutto di un errore materiale trattandosi non di amministrazioni pubbliche, bensì di società, ovvero soggetti di diritto privato.

Si ritiene, pertanto, opportuno **ricondere il menzionato richiamo esclusivamente** ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera a) del CAD, ovvero le **pubbliche amministrazioni**.

CONFSE**R****VIZI*****i***

Asstra • Utilitalia