



Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021

AS 2469

Audizione Informale

X Commissione Industria

Senato della Repubblica

Roma, 8 febbraio 2022

Premessa

Il disegno di legge AS 2469 recante “Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza”, contiene disposizioni che, nell’intenzione del legislatore, sono finalizzate volte alla rimozione delle barriere all’entrata nei mercati di diversi settori industriali, fra cui i servizi pubblici locali a rilevanza economica e il trasporto pubblico locale, l’energia, nonché di promozione allo sviluppo di infrastrutture digitali. Il provvedimento contiene altresì un’ampia delega per la revisione dei procedimenti amministrativi in funzione pro concorrenziale.

Molte disposizioni sono condivisibili, altre presentano invece per gli enti locali, alcune criticità in quanto incidono negativamente sul grado di autonomia degli stessi in merito alla scelta dei modelli di gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica che, peraltro, hanno giù autonome discipline di settore concorrenziali.

Di seguito, vengono formulate le osservazioni dell’ANCI rispetto ad alcune disposizioni del testo del disegno di legge che presentano le maggiori criticità, con relativi emendamenti.

1. Osservazioni

✓ CONCESSIONI DI DISTRIBUZIONE DEL GAS NATURALE

Articolo 4 Concessioni di distribuzione del gas naturale

Si apprezza lo sforzo del governo per intervenire per l’accelerazione delle gare di affidamento per ATEM del servizio di distribuzione di gas, assolutamente rilevanti anche per i Comuni.

Le nuove norme prevedono:

- ✓ il riconoscimento del VIR ai comuni con meccanismo analogo a quello dei gestori (verifiche Arera in caso di scostamento VIR-RAB oltre il 10% e riconoscimento tariffario della differenza rispetto alla RAB)
- ✓ un nuovo metodo per la procedura semplificata d’ambito, su cui però andrebbero eliminate le ulteriori percentuali fissate
- ✓ una modifica sui corrispettivi derivanti dagli interventi di efficienza energetica
- ✓ una forte penalità per i gestori in caso di mancata trasmissione di documentazione ritenuta necessaria degli Enti

Tuttavia, si riscontra la mancanza della norma necessaria al fine del riconoscimento dell’ammortamento ai Comuni ed alle loro patrimoniali di reti e impianti di proprietà. Tale elemento, risulta assolutamente necessario per gli enti locali per porre fine così ad un’annosa questione ed accelerare l’avvio delle gare d’Ambito.

Vi sono poi alcuni correttivi che, se inseriti nelle nuove disposizioni, semplificherebbero ulteriormente l’iter procedurale, evitando il passaggio amministrativo presso l’ARERA, con enormi benefici sulla tempistica di pubblicazione dei bandi.

✓ GRANDI DERIVAZIONI IDROELETTRICHE

Art. 5 Grandi derivazioni idroelettriche

L’articolo in questione fissa al 31 dicembre 2022 il termine finale entro il quale devono essere avviate le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche. ANCI ritiene che, alla luce della situazione normativa attuale estremamente complessa con competenze miste e norme regionali, date le ricadute in termini ambientali, economici e di sicurezza che esse producono sui territori e il peso che la produzione da idroelettrico riveste sul complesso energetico rinnovabile, **sia necessario un**

ragionamento complessivo della materia all'interno di un quadro organico normativo sulla strategia nazionale di transizione energetica, soprattutto in virtù di ciò che sta avvenendo a livello nazionale con i rincari dell'energia. È fondamentale che si valuti anche la possibilità di inserire tali impianti all'interno di un modello diverso di gestione, basato sui fabbisogni energetici della comunità locale, in modo da garantire una migliore aderenza al territorio e una sostenibilità degli stessi. Non è chiaro come l'obiettivo legato al rispetto del principio di concorrenza – in questo caso per Anci subordinato ai fabbisogni e specificità locali e alla tutela di territorio e risorsa – si relazioni con la procedura di VIA e cosa si intenda con la fattispecie della “rinegoziazione”. Appare poco chiaro anche il regime fiscale da applicare. Inoltre in settori ad esso assimilabili a causa dell'assenza dei decreti attuativi sulle misure compensative e sugli oneri concessori abbiamo riscontrato criticità notevoli, che hanno messo in pericolo i bilanci dei Comuni. Crediamo infatti che mai come in questo caso un modello a prevalenza pubblico sia vincente: vi sono tanti esempi che si avvicinano a tale fattispecie, come quello del Trentino, che con un ruolo maggioritario del pubblico, assicura ricadute e importanti risorse al proprio territorio. A nostro avviso occorre sopprimere l'articolo.

✓ **DELEGA IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI LOCALI**

Art. 6 Delega in materia di servizi pubblici locali

La norma in questione contiene una ampia delega al Governo per l'adozione, entro 6 mesi, di un decreto legislativo di riordino della materia dei servizi pubblici locali, anche attraverso uno specifico Testo Unico in materia.

In generale le disposizioni oggetto di delega enunciano i principi di intervento, che appaiono estremamente ampi e riguardano, nella quasi totalità dei casi, la disciplina degli affidamenti in autoproduzione dei servizi pubblici (c.d. in house). Alcuni elementi sono apprezzabili e necessari, mentre altri aspetti previsti dalla delega sono forieri di criticità rilevanti ed incidono sull'autonomia degli enti locali.

Apprezzabile la previsione di incentivi e meccanismi di premialità per le aggregazioni per la gestione dei servizi territoriali. Appare evidente però, che la delega prevede l'introduzione di una disciplina di sfavore nei confronti del modello di gestione in house del servizio pubblico di interesse economico generale, che invece lo stesso legislatore ritiene pienamente legittimo se rispettoso dei principi dettati dall'ordinamento comunitario e del codice dei contratti. Alla luce del contesto di riferimento, prevedere altre disposizioni restrittive del modello in house non convince, sia riguardo all'effettiva necessità di tali interventi, limitativi dell'autonomia locale, sia considerate le diverse normative vigenti che hanno, di fatto, già limitato l'utilizzo di modelli di affidamento in autoproduzione dei servizi pubblici. Basta ricordare l'articolo 192 del d.lgs. 50/2016 ed il d.lgs. 175/2016 (TUSP) nonché le specifiche norme di settore (SII, rifiuti, TPL e gas) e le Autorità di Regolazione chiamate a regolamentare gli stessi settori, con disposizioni su efficienza, qualità ed economicità valevoli per tutti gli operatori pubblici o privati che forniscono gli specifici servizi. Tutti questi elementi dovrebbero essere oggetto di ulteriori modifiche a seguito della delega e, oltre a risultare di difficile declinazione, avrebbero effetti dirompenti per gli enti locali, le loro società ed i cittadini.

Nel merito, sulle disposizioni foriere di maggiori ed elevate criticità si rileva:

- In relazione agli ATO, si condivide l'introduzione di premialità ed incentivi per le aggregazioni di attività, ma un **ulteriore intervento sulle normative settoriali** sarebbe alquanto critico poiché le stesse state oggetto di continue modifiche nel corso degli anni che solo ora sono in fase applicativa (SII e rifiuti) (c.2, let d).
- Rispetto alla **motivazione anticipata e qualificata**, da parte dell'ente locale, per la scelta o la conferma del modello dell'autoproduzione del servizio, lo stesso trova riscontro nell'articolo 192 c.2 del Codice dei Contratti pubblici e nell'articolo 16 del TUSP. Non si concorda con ulteriori vincoli in tal senso (c.2, let f).

- L'introduzione del **parere obbligatorio dell'AGCM** sull'in house appare in contrasto con la volontà di semplificazione finora perseguita dal Governo. Appare una sproporzionata penalizzazione dell'affidamento in house e sembra riproporre lo spettro della "prova diabolica" legata al fallimento del mercato. Inoltre, risulta lesiva dell'autonomia locale, pertanto assolutamente da eliminare (c.2, let g).
- Appare superfluo e del tutto avulso dalla delega sui SPL la previsione di una **modifica puntuale all'articolo 20 del d. lgs. 175/2016**, tra l'altro con proposte sul piano economico e qualità, foriere di ulteriori criticità (c.2, let i).
- Eliminare **interventi sul TPL**, il settore fa capo al regolamento europeo 1370/2007 (c.2, let m).
- Rispetto alla prevista **revisione delle norme di settore su rifiuti e servizio idrico**, andrebbe evitato un ulteriore nuovo intervento normativo, soprattutto alla luce dell'avvio attuativo del PNRR per i progetti sulle perdite idriche. I settori idrico e rifiuti si trovano in una delicata fase attuativa e sono regolati dall'ARERA (c.2, let n).
- Si ritiene assolutamente impraticabile agire retroattivamente per l'adeguamento degli affidamenti *in house*, già in essere alla nuova **disciplina transitoria** che si vuole introdurre con la delega. Ciò oltre a creare gravi ripercussioni sull'operatività dei servizi pubblici locali con conseguenze su Comuni e cittadini sfocerebbe, sicuramente, in molteplici contenziosi (c.2, let v).
- Il decreto delegato deve essere oggetto di **intesa in Conferenza Unificata nella sua interezza** e non - come invece previsto nel disegno di legge - con parti soggette ad intesa ed altre a semplice parere (c. 3).

✓ **TRASPORTO PUBBLICO LOCALE**

Art. 7 Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale

L'art. 7 intende dare seguito all'intenzione legislativa – emersa a più riprese nel recente passato - di mettere a regime il sistema dell'affidamento mediante procedure di pubblica evidenza nel trasporto pubblico locale (TPL), servizio pubblico da ricondursi al diritto di circolazione e di soggiorno di cui all'art. 16 della Costituzione regolato dal Regolamento 2007/1370/CE. Per tale finalità, in coerenza con le previsioni di riforma inserite nel PNRR e per consentire l'applicazione delle decurtazioni di cui all'articolo 27, comma 2, lett. d), del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, introduce l'obbligo di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale mediante procedure di evidenza pubblica, tramite attestazione da parte delle Regioni all'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale a partire dal 2022 per il riparto del Fondo Nazionale TPL.

Pur condividendo la necessità di innovare il settore, oggetto tra l'altro di analisi per una possibile riforma, **ANCI ritiene inapplicabile tale disposizione dal 2022**, ritenendo che oggi non ci siano gli elementi di mercato per aprire alla concorrenza, **e propone di prevedere l'apertura al mercato del settore con procedure di evidenza pubblica dopo 24 mesi del termine dello stato di emergenza**, che vede compromesso certamente tutto il 2023. In tale direzione l'applicazione dell'art. 27 e delle decurtazioni possono essere previste relativamente a due esercizi successivi il termine dello stato di emergenza.

✓ **SOCIETÀ PARTECIPATE**

Art. 10 Modifica della disciplina dei controlli sulle società partecipate

L'articolo in questione – modificando l'articolo 5 del d.lgs. 175/2016 - inserisce il parere della Corte dei Conti, sezioni riunite, sulla sostenibilità finanziaria e su efficienza, efficacia ed economicità rispetto alla motivazione sul mantenimento o costituzione delle società da parte delle amministrazioni interessate di cui alla deliberazione dei medesimi enti.

Tale fattispecie costituisce una ingerenza sulle scelte amministrative locali nonché un aggravio procedurale rilevante che protrae la tempistica per la costituzione, il mantenimento di società ovvero l'acquisto di quote o azioni da parte dell'amministrazione. Di conseguenza poi, si va ad oberare il lavoro della Corte dei Conti che deve esprimersi entro 60 gg. senza nulla dire rispetto al silenzio assenso, in quanto il parere avrebbe un peso rilevante rispetto ad un ipotetico danno erariale. Appare assolutamente impraticabile.

✓ **DELEGA PER LA REVISIONE DEI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI**

Art. 23 Deleghe al Governo per la revisione dei procedimenti amministrativi in funzione pro-concorrenziale

La norma appare utile e necessaria per proseguire il lavoro già intrapreso a partire dalla legge delega n. 124/2015, nell'ottica di una maggiore liberalizzazione e, contestualmente ricognizione dei regimi amministrativi delle attività private.

Si ritiene tuttavia utile richiamare l'attenzione sul fatto che la norma delegata ha un impatto relevantissimo sui Comuni, in quanto destinatari, attraverso i SUAP, di tutte le istanze che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, **pertanto è necessario prevedere che i decreti delegati vengano adottati sempre previa intesa in Conferenza Unificata**, non essendo sufficiente l'intesa limitata ai soli profili di competenza regionale.

Si ritiene inoltre necessario, per rafforzare l'opera di standardizzazione e quindi dare maggiori certezze agli operatori economici e alle stesse amministrazioni, **proporre l'inserimento, tra i criteri di delega, di un principio che consenta di proseguire il lavoro di adozione della modulistica standardizzata e unificata** per la presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni alle amministrazioni, attraverso gli accordi in sede di Conferenza unificata.