

---

# **Modifiche “Schema Testo Unico recante riordino della disciplina dei Servizi Pubblici Locali di rilevanza economica” (Atto N. 3)**

---

PROPOSTE UTILITALIA

## Emendamento all'articolo 6

Sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2 le parole: *“gli enti di governo dell'ambito o le autorità di regolazione non possono direttamente o indirettamente partecipare a soggetti incaricati della gestione del servizio”* sono sostituite dalle seguenti: *“ove gli enti di governo dell'ambito o le autorità di regolazione partecipino direttamente o indirettamente a soggetti incaricati della gestione del servizio, le strutture, i servizi, gli uffici e le unità organizzative dell'ente ed i loro dirigenti e dipendenti preposti alle funzioni di regolazione non possono svolgere alcuna funzione o alcun compito inerente alla gestione ed al suo affidamento”*;

b) il comma 8 è sostituito dal seguente: *“8. Le disposizioni del presente articolo si applicano agli incarichi conferiti successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto”*.

### Motivazione

La prima proposta emendativa (lettera a) mira a modificare il comma 2, dell'art. 6 che, nella versione attuale, fissa come regola generale quella per cui gli Enti di governo dell'ambito territoriale (EGATO) o le autorità di regolazione non possono, né in forma diretta né indiretta, partecipare al capitale dei gestori del servizio pubblico locale a rete. Si tratta di una previsione ingiustificatamente restrittiva rispetto all'opzione dell'in house nei servizi “a rete” perché di fatto impedisce la partecipazione degli enti locali al capitale dei gestori attraverso gli Enti d'ambito, soluzione che invece si è rivelata negli anni efficace ed efficiente nel garantire il funzionamento dei gestori pluripartecipati.

Con riferimento al servizio idrico integrato (SII) la norma si pone in contrasto con quanto prevede il Testo Unico dell'Ambiente (TUA), che espressamente stabilisce (all'art. 149 bis, comma 1, ultimo periodo) quanto segue: *“L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale”*; questa norma, che ha carattere speciale, consente pacificamente la partecipazione dei Comuni al soggetto gestore in house in forma indiretta e anche per il tramite dell'Ente d'ambito, cui i Comuni obbligatoriamente aderiscono (si rammenta, infatti, che per l'art. 147, comma 1, del TUA *“Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche”*).

Nel servizio idrico integrato la soluzione della partecipazione indiretta, attraverso l'Ente d'Ambito, degli enti locali al capitale del gestore appare vantaggiosa e tesa a garantire il funzionamento del gestore in house pluripartecipato, considerata la notevole estensione degli ambiti idrici (in Puglia ed in Sardegna, ad es., l'ambito è pari all'intero territorio regionale) e la necessità di contemplare le esigenze di tutti i Comuni (che nei casi di Ato regionale risultano molto numerosi); modello che evidentemente impone - per evitare il rischio di incorrere nella paralisi gestionale - il ricorso a forme di rappresentanza dei soci più snelle, purché idonee a garantire le prerogative essenziali dei Comuni soci. Ciò che rileva è che: da un lato, la partecipazione dei Comuni attraverso gli EGATO sia idonea a garantire loro, quale complesso sistema istituzionale, la persistenza dello specifico e peculiare controllo analogo sulla società che gestisce il servizio e sulle sue attività, come

previsto dalle norme vigenti sull'in house; dall'altro, che all'interno dell'EGATO vi sia una netta divisione delle funzioni di organizzazione, regolazione, vigilanza e controllo da quelle di gestione, con adeguati presidi di controllo. In tal senso va la proposta emendativa.

La seconda proposta emendativa (lettera b) ha, invece, lo scopo di limitare l'applicazione del nuovo regime agli incarichi conferiti successivamente all'entrata in vigore del decreto. L'articolo 6 reca misure in tema di inconfiribilità degli incarichi inerenti alla gestione del servizio che vanno ad aggiungersi a quelle già previste dalla normativa vigente (segnatamente dal D.Lgs. n. 39/2013) e che risultano più rigorose. Stante l'attuale formulazione del comma 8, le citate misure sembrano destinate ad operare anche con riferimento agli incarichi in essere, che conseguentemente sono destinati a cessare se in contrasto con la disciplina in esame. Tale impostazione si pone in conflitto con il principio del tempus regit actum, in virtù del quale ogni atto deve trovare il proprio regime giuridico di riferimento nella normativa in vigore al momento in cui è stato posto in essere. Risulta, inoltre, idonea a ledere il legittimo affidamento – principio tutelato tanto nell'ordinamento interno quanto in quello comunitario - sulla validità di un atto di conferimento di incarichi disposto in base al quadro pro tempore vigente.

\*\*\*

#### **Emendamento all'articolo 17**

Sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 2, le parole: *“che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando”* sono sostituite dalle seguenti: *“che illustri”*, e dopo le parole: *“anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house”* sono aggiunte le seguenti: *“o, per i servizi di interesse economico generale di livello locale a rete, in eventuali pregresse gestioni da parte di società a capitale interamente pubblico che abbiano conformato la propria attività alla regolazione dell'Autorità nazionale di regolazione”*;
- b) i commi 3 e 5 sono soppressi.

#### **Motivazione**

La prima proposta emendativa (lettera a) ha lo scopo di ricondurre il comma 2 nel solco del criterio di delega, espungendo dal testo l'obbligo di motivare il mancato ricorso al mercato per legittimare la citata modalità di affidamento. L'attuale formulazione del citato comma richiede per l'affidamento in house una motivazione qualificata che, tra l'altro, dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato. Si sottolinea che il criterio di delega (comma 2, lettera g), articolo 8, L. 118/2022) da cui origina la disposizione non contempla la necessità di fornire una siffatta giustificazione. Tale elemento era presente nella versione originaria della norma licenziata dal Governo ma era stato successivamente eliminato nel corso dell'esame parlamentare. Sul punto, lo schema sembra quindi travalicare i confini tracciati dalla legge delega.

La medesima proposta, con riferimento ai servizi pubblici locali “a rete”, inserisce la previsione in base alla quale la qualificata motivazione tenga conto anche delle pregresse gestioni di società a capitale interamente

pubblico efficienti e conformi alla regolazione ARERA, comprese quindi quelle gestioni pubbliche che non possono qualificarsi come in house in senso stretto (si pensi alle concessioni pubbliche ex lege), lasciando le disposizioni più restrittive solo per quelle gestioni inefficienti e che non informano la propria attività alla citata regolazione.

La seconda proposta emendativa (lettera b) espunge dal testo i commi 3 e 5.

Anche la prima norma richiamata non sembra rispettare i confini della legge delega, riproponendo la pubblicazione preventiva (e quindi la comunicazione preventiva) della delibera di affidamento in house sul sito dell'Osservatorio per i servizi pubblici locali e condizionando all'avvenuta pubblicazione la stipula del contratto di servizio. In tal modo si ristabilisce l'obbligo di quella comunicazione preventiva che il Governo aveva proposto nel testo originario del disegno di legge delega ma che era stato stralciato nel percorso parlamentare vista l'opposizione della maggioranza del Parlamento. La proposta emendativa ha, pertanto, lo scopo di ricondurre la norma nei limiti della delega.

Il comma 5 dell'art. 17 prevede, invece, un ulteriore adempimento per l'in house providing, obbligando gli enti affidanti ad implementare un'attività preesistente (la ricognizione e razionalizzazione prevista dal D.Lgs. 175/2016, c.d. TUSP), che comunque già comporta una verifica sull'attualità della sostenibilità economico-finanziaria delle società partecipate operative. Peraltro non si spiega perché, pur avendo introdotto una ricognizione autonoma e distinta, come quella prevista dall'art. 30 dello schema di decreto, si debba "appesantire" la razionalizzazione ex art. 20 TUSP. La proposta emendativa mira, quindi, ad eliminare questa gravosa duplicazione.

\*\*\*

### **Emendamento all'articolo 21**

Al comma 5, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al primo periodo le parole: "*che è incredibile*" sono soppresse;
- b) dopo il primo periodo è aggiunto il seguente: "*Tale capitale è incredibile.*";
- c) l'ultimo periodo è sostituito dai seguenti: "*Alle società di cui al presente comma che abbiano i requisiti delle società in house, gli enti locali possono assegnare la gestione delle reti e del servizio ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera c), ferma restando l'incredibilità del capitale fino alla scadenza degli affidamenti relativi alla gestione del servizio, della rete o alla gestione di entrambi. La disposizione si applica anche agli affidamenti in essere.*"

### **Motivazione**

La presente proposta emendativa mira a rafforzare il principio di incredibilità del capitale delle società incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale a rete e/o dei relativi asset, impedendo

ai soci di procedere alla dismissione delle proprie quote di partecipazione nel corso della durata dell'affidamento.

Tale specificazione si rende necessaria per tutelare la stabilità e la solidità delle citate società, salvaguardandole da possibili atteggiamenti ondivaghi da parte delle pubbliche amministrazioni partecipanti, che anche per ragioni di politica locale potrebbero deliberare la cessione delle quote azionarie possedute. Una simile scelta, infatti, avrebbe gravissime conseguenze sia sugli altri soci, che sarebbero tenuti, soprattutto nel caso di società in house, a liquidare il socio uscente, con oneri che in caso di partecipazioni rilevanti potrebbero essere non trascurabili, sia sulle medesime società, che sarebbe costrette a fronteggiare costi amministrativi significativi.

\*\*\*

### **Emendamento all'articolo 30**

Sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole: *“I comuni o le loro eventuali forme associative,”* sono aggiunte le seguenti: *“gli enti di governo dell’ambito”* e dopo le parole: *“nei rispettivi territori”* sono aggiunte le seguenti *“e per i servizi di competenza”*;

b) al comma 2, primo periodo, le parole: *“ed è aggiornata ogni anno”* sono sostituite dalle seguenti: *“ed è aggiornata nel corso dell’anno precedente alla scadenza degli affidamenti dei singoli servizi di cui al comma 1”*.

### **Motivazione**

L'attuale formulazione del comma 1, dell'articolo 30 attribuisce esclusivamente ai comuni (o alle loro eventuali forme associative) ed alle città metropolitane il compito di procedere alla ricognizione periodica ivi prevista. Sul punto si evidenzia che, con riferimento ai servizi di interesse economico generale a rete, gli enti di governo dell'ambito territoriale ottimale (EGATO) – cui gli enti locali devono obbligatoriamente partecipare – risultano gli unici soggetti titolari delle funzioni di organizzazione, di scelta della forma di gestione, di affidamento della stessa e del relativo controllo. La norma non tiene conto di questo particolare assetto, che caratterizza, in particolare, il servizio idrico integrato ed il servizio di gestione dei rifiuti. Coerentemente con il quadro descritto, la prima proposta emendativa (lettera a) mira quindi ad includere gli EGATO tra i soggetti tenuti ad effettuare la citata ricognizione.

La seconda proposta (lettera b) è finalizzata a modificare il comma 2 del medesimo articolo, rivedendo la tempistica entro la quale gli enti obbligati dovranno procedere alla richiamata ricognizione. Nella versione attuale, tale adempimento dovrà essere attuato, a regime, con cadenza annuale. La previsione genera oneri eccessivi ed ingiustificati dal momento che ha ad oggetto gestioni spesso caratterizzate – nel rispetto della normativa che informa la materia – da durate particolarmente estese. A ciò si aggiunga che con riferimento ai servizi di interesse economico generale a rete, i piani di ambito ed i programmi di investimento si articolano

su orizzonti temporali pluriennali: una valutazione annuale sull'andamento della gestione potrebbe restituire risultati incompleti, se non addirittura, falsati.

\*\*\*

### Emendamento articolo 36

Al comma 1, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla lettera h) le parole: “, 22” sono soppresse;

b) dopo la lettera h) è aggiunta la seguente: *“h-bis) all’articolo 20, comma 7, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, il secondo periodo è soppresso”*.

### Motivazione

La prima proposta emendativa (lettera a) è finalizzata a mantenere nel nostro ordinamento la previsione di cui al comma 22, dell’articolo 34, D.L. 179/2012, a garanzia della stabilità del quadro giuridico di riferimento.

Come, noto la norma disciplina il regime degli affidamenti diretti assentiti - alla data del 31 dicembre 2004 - alle società a partecipazione pubblica già quotate in mercati regolamentati ed alle loro controllate, i quali cessano:

- i) alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto; oppure
- ii) al 31 dicembre 2020, nel caso in cui non sia prevista una data di scadenza.

Viene, contestualmente, sancita la cessazione al 31 dicembre 2018 (o alla scadenza prevista nel contratto di servizio o negli altri atti se anteriori) degli affidamenti assentiti a società poste, dopo il 31 dicembre 2004, sotto il controllo di società quotate a seguito di operazioni societarie in assenza di procedure conformi alle norme dell'Unione europea sui medesimi affidamenti.

L’attuale formulazione del comma 22 richiamato, che riprende quanto in precedenza previsto – con diversa formulazione – da altre norme previgenti, è frutto di modifiche apportate al testo nel corso del 2015 e che si sono rese necessarie per superare alcuni rilevi sollevati dalla Commissione europea; modifiche che hanno consentito di chiudere positivamente le procedure di infrazione comunitaria avviate in materia.

Tanto premesso, sia con riferimento al diritto eurounitario, sia guardando al diritto interno, non si rinviene alcuna motivazione giuridica atta a spingere il legislatore verso la sua abrogazione che, per contro, produrrebbe riflessi negativi sul sistema.

La seconda proposta emendativa (lettera b) mira ad espungere dal testo dell’art. 20, comma 7, del TUSP il rinvio all’art. 24, commi 5 e seguenti del medesimo provvedimento - che disciplina la revisione straordinaria delle partecipazioni – escludendo la facoltà per il socio uscente di “invocare” il diritto alla liquidazione della propria quota anche in sede di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche. Il riconoscimento di tale diritto al di fuori delle ipotesi indicate dal citato art. 24 creerebbe pesanti riflessi sulla continuità

aziendale nonché un'incertezza sulla solidità patrimoniale della società che potrebbe influenzare negativamente la capacità di accesso al mercato creditizio.

La modifica proposta, invece, consentirebbe di eliminare i costi della liquidazione delle quote a carico degli altri soci e di ridurre i conflitti che potrebbero sorgere.



[www.utilitalia.it](http://www.utilitalia.it)

UTILITALIA | Piazza Cola di Rienzo 80/A | 00192 Roma





[www.utilitalia.it](http://www.utilitalia.it)

UTILITALIA | Piazza Cola di Rienzo 80/A | 00192 Roma