

Prot. n. 23/EL/LuAn

Roma, 19 gennaio 2023

- AZIENDE ASSOCIATE
- SEZIONI TERRITORIALI

– LORO SEDI –

Circolare n. 23/2023

RIORDINO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA. ASPETTI DI INTERESSE PER IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

È stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il D.Lgs. n. 201/2022 recante il riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Si illustrano i principi e le disposizioni di interesse con riferimento al trasporto pubblico locale.

A seguito dell'approvazione in via definitiva da parte del Consiglio dei Ministri dello scorso 16 dicembre è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 304 del 30/12/2022 ed è entrato in vigore in data 31/12/2022 il [D.Lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022](#), recante il “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”. Il decreto attua la delega prevista dall'art. 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (legge annuale sulla concorrenza – cfr. [Circolare Anav n. 2020/2022](#)) e si inserisce nel quadro delle norme adottate in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che ha previsto la razionalizzazione della normativa sui servizi pubblici locali, con la finalità di promuovere dinamiche competitive e assicurare la qualità dei servizi pubblici e i risultati delle gestioni. Sul testo è stata acquisita l'intesa in sede di Conferenza Unificata nelle parti stabilite dalla legge delega, nonché i pareri delle competenti Commissioni parlamentari di Camera e Senato. ANAV, come si ricorderà, è stata audita dalle Commissioni parlamentari nell'ambito dell'esame propedeutico all'espressione del parere ed in tale sede ha rappresentato le criticità di un'applicazione ampia del provvedimento ai servizi di trasporto pubblico locale e l'opportunità di preservare la disciplina di settore in quanto coerente con il quadro normativo comunitario definito con il Regolamento (CE) n. 1370/2007 e s.m.i.. Tra le criticità evidenziate da ANAV assume particolare rilievo **la problematica connessa alla possibile introduzione di un doppio regime regolatorio, distinto tra i servizi di trasporto pubblico locale di competenza degli enti locali, cui il decreto in commento si applica, rispetto ai servizi di TPL di competenza delle Regioni che, da un lato, sono chiamate a dare attuazione alle disposizioni del decreto (art. 1, comma 5) ma, dall'altra parte, sembrano non rientrare nell'elenco dei soggetti passivi cui le disposizioni del D.Lgs. si applicano in maniera diretta.**

Si ritiene opportuno illustrare il provvedimento iniziando proprio dalla questione relativa all'**ambito applicativo (art. 4)** ed al **coordinamento con la disciplina settoriale in materia di trasporto pubblico locale (art. 32)**.

Ambito applicativo e coordinamento con la disciplina del TPL

L'**art. 1**, recante l'**oggetto** del D.Lgs., afferma, al comma 1, che *“Il presente decreto ha per oggetto la disciplina generale dei servizi di interesse economico generale **prestati a livello locale**”*, al comma 4 specifica che *“nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione (**funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane**), individua le funzioni fondamentali di indirizzo, controllo e regolazione degli **enti locali** relative ai servizi di interesse economico generale **di livello locale**”*, ed al comma 5 dispone che **le disposizioni del decreto “sono applicate nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione”**. Ne consegue, indirettamente, che le disposizioni del decreto sono da ritenere soggette ad applicazione anche da parte delle Regioni a statuto ordinario che godono di una minore autonomia. Anche nel caso delle Regioni a Statuto ordinario, tuttavia, in coerenza con i principi del Titolo V della Costituzione, la disciplina statale non potrebbe eccedere il limite secondo il quale, *“nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”*, con la conseguenza – appare da ritenere – che **permarrebbe comunque nella competenza legislativa delle Regioni l'adozione della disciplina applicativa delle norme introdotte con il D.Lgs. in commento per i servizi pubblici di diretta competenza delle Regioni stesse**.

L'**art. 2**, recante le **definizioni** utilizzate nel provvedimento, individua:

- a) gli “enti locali” come gli enti di cui all'articolo 2, comma 1, del TUEL, e cioè i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni;
- b) gli “enti competenti” come *“gli enti cui alla lettera a), nonché gli altri soggetti competenti a regolare o organizzare i servizi di interesse economico generale **di livello locale**, ivi inclusi gli enti di governo degli ambiti o bacini di cui all'articolo 3-bis del D.L. n. 138/2011 e s.m.i. e le forme associative tra enti locali previste dall'ordinamento”*, **nozione più ampia quindi nella quale però non è chiaro se siano o meno ricomprese le Regioni;**
- c) i “servizi di interesse economico generale **di livello locale**” o “servizi pubblici locali di rilevanza economica” come *“i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, **che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali**”*. In questo caso l'**individuazione dei servizi economici locali come quelli “previsti dalla legge” potrebbe fare ritenere inclusi nella nozione anche i servizi di competenza delle Regioni;**
- d) i “servizi di interesse economico generale **di livello locale a rete**” o “servizi pubblici locali a rete” come *“i servizi di interesse economico generale **di livello locale** che sono suscettibili di essere organizzati tramite reti strutturali o collegamenti funzionali necessari tra le sedi di*

produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio, sottoposti a regolazione ad opera di un'autorità indipendente”.

Il riferimento, quindi, ad enti e servizi locali appare evidente nelle definizioni ma non è altrettanto chiaro se il legislatore intenda o meno adottare una nozione estensiva inclusiva anche dei servizi di competenza delle Regioni, in particolare nel caso in cui le stesse si configurino come enti di governo degli ambiti o bacini ex art. 3-bis del D.L. n. 138/2011 e s.m.i.. È questo un elemento di incertezza rilevante che richiede un auspicabile chiarimento.

Anche l'art. 3 recante i **principi generali del servizio pubblico locale** concerne espressamente i **servizi di interesse economico generale “di livello locale”**.

L'art. 4, disciplinate l'**ambito applicativo del decreto** stabilisce che le disposizioni *“si applicano a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, integrano le normative di settore e, in caso di contrasto, prevalgono su di esse, nel rispetto del diritto dell'Unione Europea e salvo che non siano previste nel presente decreto specifiche norme di salvaguardia e prevalenza della disciplina di settore”*.

Infine, l'art. 32, recante le **disposizioni di coordinamento in materia di trasporto pubblico locale**, stabilisce, al comma 1, che *“Fermo restando quanto previsto dal titolo I e dal diritto dell'Unione europea, al settore del trasporto pubblico locale trovano diretta applicazione le disposizioni di cui al titolo III, fatto salvo quanto previsto dai commi 2 e 3, nonché gli articoli 29, 30 e 31”*, al comma 2, che *“ai fini della scelta delle modalità di gestione e affidamento del servizio, si tiene anche conto di quelle indicate dalla normativa europea di settore, nei casi e nei limiti dallo stesso previsti, ferma restando l'applicabilità dell'articolo 14, commi 2 e 3, e dell'articolo 17”*, al comma 3 che *“ai fini della tutela occupazionale dei lavoratori di cui all'articolo 20 nonché dell'applicazione delle disposizioni di cui al titolo II e al titolo IV e V, si tiene conto anche della vigente disciplina di settore”* ed al comma 4 che *“ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di cui all'art. 7, par. 1, Regolamento (CE) n. 1370/2007, gli enti locali possono integrare la relazione di cui all'articolo 30 del presente decreto con i contenuti previsti dal predetto art. 7, par. 1 del Regolamento (CE) n. 1370/2007¹”*.

La lettura integrata dell'art. 4 e dell'art. 32 dovrebbe quindi fare emergere le modalità di coordinamento tra la disciplina generale introdotta con il decreto in commento e la disciplina settoriale di rango comunitario e nazionale in materia di trasporto pubblico locale. Rispetto allo schema adottato in via preliminare che è andato all'esame dalla Conferenza Unificata e delle Commissioni parlamentari, il coordinamento risultante dagli artt. 4 e 32 risulta migliorato. L'art. 4 prevedeva, infatti, precedentemente in ogni caso la prevalenza della disciplina generale sulla normativa di settore, piuttosto che l'integrazione con prevalenza in caso di contrasto e comunque nel rispetto della normativa comunitaria, prevalenza che ANAV ha

¹ La norma comunitaria richiamata prevede che *“Ciascuna autorità competente rende pubblica una volta l'anno una relazione esaustiva sugli obblighi di servizio pubblico di sua competenza. Tale relazione comprende la data d'inizio e la durata dei contratti di servizio pubblico, gli operatori di servizio pubblico prescelti e le compensazioni e i diritti di esclusiva a essi concessi a titolo di rimborso. La relazione distingue i trasporti mediante autobus dai trasporti su rotaia, consente il controllo e la valutazione delle prestazioni di servizi, della qualità e del finanziamento della rete di trasporto pubblico e, ove opportuno, informa in merito alla natura e alla portata degli eventuali diritti di esclusiva concessi. La relazione tiene conto altresì degli obiettivi politici indicati nei documenti sulla politica del trasporto pubblico nello Stato membro interessato. Gli Stati membri agevolano l'accesso centralizzato a tali relazioni, ad esempio mediante un portale Internet comune.”*

rappresentato essere un elemento di particolare criticità. Anche il testo dell'art. 32 è stato reso più chiaro con una individuazione più precisa delle disposizioni del decreto direttamente applicabili al settore del TPL ed una più ampia salvaguardia della normativa comunitaria e nazionale di settore.

In base al nuovo testo sembra potersi desumere quanto segue:

- **Le disposizioni del decreto sono integrative rispetto alle norme settoriali del TPL e prevalgono solo ove contrastanti, fatto però salvo il rispetto della normativa europea, e per le sole parti in cui il decreto stesso non preveda la salvaguardia/prevalenza della disciplina settoriale;**
- **Le sole disposizioni direttamente applicabili al TPL sono, oltre ai principi del titolo I, quelle del titolo III,** concernente istituzione e organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, **nonché le disposizioni di agli artt. 29** (rimedi non giurisdizionali), **30** (verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali) **e 31** (trasparenza nei servizi pubblici locali);
- **in materia di modalità di gestione e affidamento dei servizi si tiene conto anche di quelle previste dalla normativa europea di settore, ferma restando in ogni caso l'applicazione dell'art. 14, commi 2 e 3, e dell'art. 17 del decreto;**
- **in materia di tutela occupazionale ed ai fini dell'applicazione delle restanti disposizioni del decreto (titolo II, titolo IV e titolo V) si tiene conto anche della vigente disciplina di settore,** con la conseguenza, si è portati a ritenere, di una sola portata integrativa delle disposizioni del decreto in commento e con la prevalenza delle norme settoriali per gli aspetti già disciplinati dalle stesse.

Sulla base di questo inquadramento si può quindi provare a individuare le novità più rilevanti delle disposizioni applicabili al TPL, con riserva di successivi ulteriori approfondimenti.

Titolo I (Principi generali, ambito di applicazione e rapporti con le discipline di settore)

Per espressa previsione dell'art. 32, come visto, i principi contenuti nel titolo sono direttamente applicabili al TPL. Al di là di quanto già illustrato relativamente all'oggetto, definizioni e ambito applicativo, le norme contenute nel titolo non presentano particolari elementi di novità. I principi richiamati di qualità, sicurezza e accessibilità, parità di trattamento nell'accesso universale, diritti dei cittadini e degli utenti, tutela e promozione della concorrenza, libertà di stabilimento e libertà di prestazione dei servizi, sussidiarietà, efficienza ed efficacia, ecc., sono principi noti e consolidati nella regolazione di servizi di interesse economico generale e già presenti nella normativa comunitaria e nazionale in materia di TPL. Specifiche valutazioni sulla declinazione in disposizioni attuative dei principi e sulle ulteriori definizioni disciplinati nel titolo saranno effettuati di seguito in sede di commento delle disposizioni stesse.

Titolo II (Organizzazione e riparto delle funzioni in materia di servizi pubblici locali)

Come detto, le disposizioni contenute nel titolo **non sono direttamente applicabili al TPL** e per gli aspetti dalle stesse disciplinati **si tiene conto anche della disciplina di settore.**

L'**art. 5** introduce dei **meccanismi di incentivazioni alle aggregazioni tra enti locali per una organizzazione e gestione integrata dei servizi pubblici locali.** Le disposizioni sono per la

maggior parte di principio e, in ogni caso, il comma 5 stabilisce che **restano ferme le vigenti discipline settoriali in materia di ambiti territoriali ottimali e bacini nei servizi pubblici a rete, nonché le convenzioni e gli accordi già in essere tra gli enti locali per l'attribuzione delegata delle funzioni**. A riguardo è opportuno rammentare che **la materia, per il TPL, risulta regolata dall'art. 48, commi 1-5, del D.L. n. 50/2017 e s.m.i.** che, in sintesi: conferma la competenza delle Regioni a determinare i “bacini di mobilità” per i servizi di TPL nell'ambito delle proprie attività di pianificazione, nonché la competenza ad individuare gli enti di governo dei bacini stessi; stabilisce che i bacini di mobilità debbano essere determinati esclusivamente sulla base di criteri trasportistici basati sull'analisi della domanda attuale e potenziale; dispone che i bacini di mobilità devono comprendere un'utenza minima di 350.000 abitanti salvo i casi in cui i bacini coincidano con il territorio della Provincia/Città metropolitana; consente alle Regioni di far salvi i bacini di mobilità già determinati in precedenza purché coerenti con i predetti criteri; stabilisce il principio di articolazione dei bacini di mobilità in più lotti di affidamento dei servizi ai fini dello svolgimento delle procedure di scelta del gestore (cfr. [Circolare Anav n. 84/2017](#)). Detto ciò, l'art. 5 in commento **ferme restando le norme regionali**, introduce il principio in base al quale nelle città metropolitane è sviluppata e potenziata la gestione integrata sul territorio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ivi compresa la realizzazione e gestione delle reti e degli impianti funzionali, stabilendo che allo scopo il comune capoluogo può essere delegato dai comuni ricompresi nella città metropolitana a esercitare le funzioni in materia nell'interesse comune. Si prevede altresì un ruolo di incentivo delle Regioni alla riorganizzazione degli ambiti o bacini per orientarne l'organizzazione dei servizi pubblici locali preferibilmente su scala regionale o comunque in modo da consentire economie di scala o di scopo. La definizione delle misure incentivanti in favore degli enti locali che aderiscono alle riorganizzazioni/aggregazioni è demandata a un successivo decreto interministeriale previa intesa in Conferenza Unificata.

L'art. 6 verte sulla **distinzione tra funzioni di regolazione e gestione nell'assetto organizzativo degli enti locali** ed introduce specifiche incompatibilità e inconfiribilità. **Con riferimento al TPL è opportuno ricordare che la materia è disciplinata dall'art. 27, comma 12-quater, del D.L. n. 50/2017, nonché per alcuni aspetti dalla regolazione dell'Autorità dei trasporti** (criteri di nomina delle Commissioni di gara – Misura 24 Delibera n. 154/2019 – cfr. [Circolare Anav n. 19/2020](#)). Nello specifico, il richiamato art. 27, comma 12-quater, dispone che *“le funzioni di regolazione, di indirizzo, di organizzazione e di controllo e quelle di gestione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale sono distinte e si esercitano separatamente. L'ente affidante si avvale obbligatoriamente di altra stazione appaltante per lo svolgimento della procedura di affidamento dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale qualora il gestore uscente dei medesimi servizi o uno dei concorrenti sia partecipato o controllato dall'ente affidante ovvero sia affidatario diretto o in house del predetto ente”*. Le disposizioni recate dall'articolo in commento, rientrando nel titolo II del decreto non sono tra quelle direttamente applicabili al TPL, al contempo, ai sensi di quanto stabilito dal successivo art. 32, comma 3, se ne deve tener conto insieme con le disposizioni settoriali e, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 4 del decreto, possono essere ritenute integrative per aspetti non già disciplinati dalla normativa di settore. Seguendo queste indicazioni ermeneutiche, **appare da ritenere che le disposizioni dell'articolo siano applicabili ai servizi di trasporto pubblico di competenza degli enti locali negli elementi innovativi rispetto alla disciplina di settore vigente**. In quest'ottica sembra da ritenere applicabile il divieto per gli enti di governo dell'ambito o comunque delle Autorità

specificamente istituite per la regolazione e il controllo dei servizi di TPL di partecipare direttamente o indirettamente a soggetti incaricati della gestione dei servizi stessi. Tale divieto si andrebbe ad aggiungere all'obbligo di avvalimento già previsto per gli enti affidanti dal richiamato art. 27, comma 12-quater. Stesso ragionamento può essere seguito per la disciplina delle incompatibilità e inconfiribilità di cui ai commi 4 e successivi. È tuttavia da rilevare che non viene prevista una disciplina sanzionatoria specifica per i casi di mancato rispetto delle predette regole di incompatibilità/inconfiribilità, fatte salve le generali tutele giurisdizionali.

L'art. 7 assegna specifiche **competenze alle Autorità di regolazione con riferimento ai servizi pubblici locali a rete**, nozione nella quale è da annoverare il TPL anche in base alla definizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. d) (*supra*). Per quanto di interesse l'articolo sembrerebbe assegnare all'autorità competente (per il TPL l'ART) una sola funzione ulteriore rispetto a quelle già attribuite dalla normativa previgente (per l'ART dall'art. 37 del D.L. n. 201/2011 e s.m.i.) e cioè la funzione di **individuare i costi di riferimento dei servizi**, definiti dall'art. 2, comma 1, lett. g) come *“gli indicatori di costo, che stimano le risorse necessarie alla gestione del servizio secondo criteri di efficienza, o costi benchmark”*. Va comunque segnalato che **per il settore del TPL indicatori di costo standard sono stati definiti con il D.M. n. 157/2018** (cfr. [Circolare Anav n. 42/2018](#)), in attuazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 84, della legge n. 147/2013, e che **la stessa ART ha individuato il costo standard di cui al D.M. n. 157/2018 come elemento di riferimento obbligatorio del PEF simulato, per il calcolo delle compensazioni da riconoscere agli operatori e dei corrispettivi da porre a base di gara** (Delibera n. 154/2019, Misure 14 e 15 – cfr. [Circolare Anav n. 7/2020](#)). Considerando peraltro che la norma in commento, rientrando nel titolo II del decreto, non è tra quelle direttamente applicabili al settore e che il richiamato art. 1, comma 84, della legge n. 147/2013 ha specificamente stabilito competenze e modalità di definizione dei costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale nonché dei criteri per l'aggiornamento e l'applicazione degli stessi, **si è orientati a ritenere che resti ferma la disciplina settoriale in materia**. Le ulteriori funzioni attribuite alle Autorità indipendenti dall'articolo in commento risultano invece tutte già attribuite ed esercitate dall'ART nel rispetto della normativa settoriale (individuazione schema tipo di PEF, indicatori e livelli minimi di qualità dei servizi, predisposizione schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo, rilascio pareri agli enti affidanti circa i criteri di suddivisione in lotti degli affidamenti).

L'art. 8 disciplina le **competenze regolatorie per i servizi pubblici locali non a rete** e non è di diretto interesse.

L'art. 9, detta principi e definisce competenze in materia di **coordinamento delle funzioni amministrative tra le diverse Amministrazioni territoriali**. Alle Province sono attribuite funzioni di raccolta ed elaborazione dati e assistenza tecnica ed amministrativa agli enti locali del territorio, alle Regioni è attribuita la facoltà di formulare e deliberare protocolli, sulla base di uno schema tipo formulato in Conferenza Unificata, al fine di favorire e diffondere l'applicazione di indicatori e parametri che garantiscano lo sviluppo dell'efficienza e del confronto concorrenziale. È poi stabilito il principio in base al quale le Regioni e le Province autonome sostengono l'industrializzazione dei servizi pubblici locali e la riduzione dei costi delle prestazioni per cittadini e utenti e per la collettività attraverso azioni di efficientamento dei processi produttivi, ivi incluso il concorso dei soggetti privati agli investimenti infrastrutturali relativi ai servizi pubblici locali.

Titolo III (Istituzione e organizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica)

Le disposizioni contenute nel titolo sono tra quelle di maggiore interesse essendo **direttamente applicabili al TPL** ai sensi dell'art. 32, comma 1.

Art. 10 (Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà) – i primi due commi dettano disposizioni di principio reiterative di previsioni costituzionali secondo cui gli enti locali e gli altri enti competenti assicurano la prestazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale ad essi attribuiti dalla legge e, ai fini del soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali, favoriscono, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, e delle imprese, anche con apposite agevolazioni e semplificazioni². Il comma 3 prevede la possibilità per gli enti locali di **istituire servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli già previsti dalla legge**, qualora lo ritengano necessario per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali. In questo caso, ex comma 4, **gli enti locali devono previamente verificare con apposita istruttoria che l'attività delle imprese sul mercato o dei cittadini, singoli o associati, sia idonea a soddisfare i bisogni della collettività**. Gli esiti dell'istruttoria devono essere considerati nella deliberazione di istituzione del servizio che può essere sottoposta a consultazione pubblica prima dell'adozione (comma 5). A tal fine è prevista una delibera di istituzione del servizio, che deve dare conto degli esiti dell'istruttoria. **Ma cosa si intende per servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli già previsti dalla legge? La questione appare dirimente poiché le successive disposizioni di cui agli artt. 11, 12 e 13 concernono specificamente l'istituzione di servizi pubblici locali diversi da quelli previsti per legge**. Elementi utili a riguardo non emergono dalla relazione illustrativa e dalla relazione tecnica predisposte dal Governo a corredo dello schema di decreto trasmesso al Parlamento, mentre lo specifico dossier redatto dagli uffici di Camera e Senato si limita a richiamare l'art. 112, comma 1, del Testo Unico degli enti Locali, secondo cui *“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”*, e la sentenza n. 7369/2006 del Consiglio di Stato relativa alla predetta disposizione del TUEL, secondo cui *“la genericità della norma si spiega con la circostanza che gli enti locali, ed il comune in particolare, sono enti a fini generali dotati di autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria, nel senso che essi hanno la facoltà di determinare da sé i propri scopi e, in particolare, di decidere quali attività di produzione di beni ed attività, purché genericamente rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale di riferimento, assumere come doverose”*. **Adottando una interpretazione letterale**, in assenza di altri elementi ermeneutici utili, **nella nozione di servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli già previsti dalla legge non rientrerebbero tipologie di servizi pubblici locali che sono già**

² Il principio di “sussidiarietà orizzontale” è stabilito nell'art. 118, comma. 4, Cost., ai cui sensi *“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”*. La sussidiarietà orizzontale esprime il criterio di ripartizione delle competenze tra enti locali e soggetti privati, individuali e collettivi, operando come limite all'esercizio delle competenze locali da parte dei poteri pubblici: l'esercizio delle attività di interesse generale spetta ai privati o alle formazioni sociali e l'ente locale ha un ruolo sussidiario di coordinamento, controllo e promozione; solo qualora le funzioni assunte e gli obiettivi prefissati possano essere svolti in modo più efficiente ed efficace ha anche il potere di sostituzione.

oggetto di una disciplina normativa specifica. In questo senso i servizi di trasporto pubblico locale, così come definiti nel D.Lgs. n. 422/1997, nelle diverse leggi regionali e nel Regolamento CE n. 1370/2007, oltre che in numerose altre norme statali, non dovrebbero rientrare nel campo di applicazione dell'art. 10, così come dei successivi articoli 11-13. Vi rientrerebbero, invece, tipologie di servizi di nuova istituzione, come ad es. il car sharing. Un elemento a suffragio di questa lettura si rinviene anche nelle disposizioni del D.Lgs. n. 422/1997 e, in particolare nelle disposizioni dell'art. 14 in materia di programmazione regionale dei servizi di trasporto pubblico locale e dell'art. 16 in materia di individuazione dei servizi minimi. È comunque **auspicabile una chiarificazione ufficiale sul punto.**

Art. 11 (Promozione e sostegno degli utenti) – seguendo l'iter logico sopra illustrato, la **norma non riguarderebbe i servizi di trasporto pubblico locale in quanto servizi già previsti da legge.** L'articolo, infatti, disciplina il caso in cui, a seguito dell'istruttoria prevista dall'art. 10, comma 4, non risulti necessaria l'istituzione di un servizio pubblico ulteriore rispetto a quelli già previsti dalla legge per garantire le esigenze delle comunità locali. In tali casi si prevede che l'ente locale, ferma restando la libertà di impresa degli operatori economici, possa comunque promuovere iniziative per assicurare un adeguato soddisfacimento dei bisogni degli utenti, iniziative che, nel rispetto della normativa europea sugli aiuti di Stato, possono includere il riconoscimento agli utenti di vantaggi economici, titoli o altre agevolazioni, ai fini della fruizione del servizio. La disposizione riguarda quindi misure agevolative per la fruizione di servizi non ricompresi nel perimetro dei servizi pubblici locali quali, ad es., forme di sostegno per la fruizione di attività sportive e culturali.

Art. 12 (Obblighi di servizio pubblico per gli operatori sul mercato) – per le ragioni anzidette **anche questa norma non riguarderebbe i servizi di trasporto pubblico locale.** Anche questo articolo, infatti, è conseguente alle previsioni dell'art. 10 e stabilisce che **gli enti locali**, nel caso in cui in esito alla istruttoria risulti necessaria l'istituzione di un servizio pubblico per garantire le esigenze delle comunità locali, **sono tenuti a verificare che la prestazione del servizio possa essere garantita attraverso l'imposizione di obblighi di servizio pubblico a carico di uno o più operatori, senza limitare il numero di soggetti abilitati a operare sul mercato** e dando adeguatamente conto di ciò nella deliberazione ex art. 10, comma 5, nella quale devono essere anche indicate le eventuali compensazioni economiche riconosciute. In questo caso, invero, l'aggettivo "eventuali" per le compensazioni economiche non sembra appropriato, posto che gli obblighi di servizio pubblico vengono imposti, per definizione, solo nei casi di fallimento del mercato e devono quindi, in assenza di concessione di diritti esclusivi o speciali, essere necessariamente oggetto di compensazioni economiche.

Art. 13 (Limitazioni di diritti speciali o esclusivi) – l'ultimo periodo dell'unico comma dell'articolo prevede che *"L'ente locale dà conto dell'analisi e della valutazione circa la necessità di attribuire diritti speciali o esclusivi nella deliberazione di cui all'articolo 10, comma 5"*. In questo senso **la disposizione sarebbe conseguente all'art. 10 e di diretta applicazione solo per i servizi pubblici non già previsti dalla legge, quindi non direttamente applicabile ai servizi di TPL.** In ogni caso la norma prevede che *"L'attribuzione di diritti speciali o esclusivi³ è ammessa, in conformità al diritto dell'Unione europea, solo se indispensabile*

³ L'art. 2, comma 1, definisce: alla lettera e) il "diritto esclusivo" come *"il diritto, concesso da un'autorità competente mediante una disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa, compatibilmente con la disciplina dell'Unione europea, avente l'effetto di riservare a un unico operatore economico l'esercizio di un'attività in un*

all'adempimento della funzione affidata al gestore del servizio pubblico locale di rilevanza economica, in assenza di misure meno restrittive della libertà d'impresa e sulla base di un'adeguata analisi economica". È opportuno rammentare che **la normativa nazionale del D.Lgs n. 422/1997, coerente con la regolazione europea del Reg. CE n. 1370/2007, individua nella concorrenza per il mercato il sistema di elezione per la gestione dei servizi di TPL, con conseguente ammissione di diritti di esclusiva** connaturati alla gestione integrata di una rete di servizi e economicamente motivati anche dall'opportunità di consentire sovvenzioni incrociate tra servizi con maggiore livello di redditività e servizi a domanda debole necessari a garantire l'universalità e l'accessibilità del trasporto pubblico. Anche in questo caso, tuttavia, **i termini applicativi del principio al settore del TPL non risultano certi e occorrerebbe un auspicabile chiarimento.**

L'art. 13 chiude il capo I del titolo III e l'insieme delle norme focalizzate sulla istituzione di servizi pubblici locali diversi da quelli previsti dalla legge.

Il capo II del titolo III è invece dedicato alle "forme di gestione dei servizi pubblici locali" e risulta direttamente applicabile al TPL, sia per le espresse previsioni di cui all'art. 32 sopra illustrato, sia in coerenza con il criterio di delega di cui all'art. 8, comma 2, lett. m), della legge n. 118/2022 circa l'*"estensione, nel rispetto della normativa dell'Unione europea, della disciplina applicabile ai servizi pubblici locali, in materia di scelta della modalità di gestione del servizio e di affidamento dei contratti, anche al settore del trasporto pubblico locale"*.

L'art. 14 concerne la **scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale**. In materia l'art. 32, comma 2, del decreto stabilisce che, **ai fini della scelta delle modalità di gestione e affidamento dei servizi di TPL si tiene anche conto delle modalità previste dalla normativa europea di settore e che in ogni caso si applicano i commi 2 e 3 dell'articolo in commento**. Il decreto non introduce, quindi, per espressa previsione, limitazioni delle tipologie di affidamento dei servizi di TPL stabilite dalla normativa comunitaria e, in particolare, dal Regolamento n. 1370/2007. Ne consegue che, **nei casi e nei limiti previsti dal diritto comunitario, gli enti affidanti i servizi di TPL possono affidare i servizi di TPL anche con le modalità di affidamento previste dal regolamento comunitario ulteriori rispetto a quelle contemplate nel decreto in commento** – affidamento con gara, ivi inclusa la gara a doppio oggetto, affidamento in house e gestione in economia mediante aziende speciali, limitatamente quest'ultima ai servizi diversi da quelli a rete e quindi non prevista per il TPL – e cioè: **affidamenti ferroviari ex art. 5, paragrafi 3-bis, 3-ter, 4-bis, 4-ter e 6 del Regolamento 1370; affidamento diretto per contratti di modesta entità ex art. 5, par. 4; affidamento emergenziale ex art. 5, par. 5 nelle diverse forme della proroga, del nuovo affidamento e dell'imposizione di obblighi id servizio pubblico; proroghe degli affidamenti per investimenti effettuate ai sensi dell'art. 4, par. 4, del Regolamento**, norma comunitaria quest'ultima che, si rammenta, il legislatore nazionale ha espressamente richiamato con **l'art. 24, comma 5-bis, del D.L. n. 4/2022 e s.m.i.** (cfr. [Circolare Anav n. 121/2022](#)).

In tutti i casi, come detto, resta fermo quanto previsto dai commi 2 e 3 dell'art. 14 in commento secondo cui, rispettivamente: ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale gli enti competenti devono tener conto, *inter alia*, delle

ambito determinato"; alla lettera f) il diritto speciale come *"il diritto concesso da un'autorità competente [...] avente l'effetto di riservare a due o più operatori economici l'esercizio di un'attività in un ambito determinato"*.

caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità e agli investimenti infrastrutturali, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della gestione precedente, anche in base ai dati ed alle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30 (*infra*); gli enti stessi devono dare conto degli esiti della predetta valutazione **prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio**, in un'apposita relazione in cui vanno anche evidenziate le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni. È opportuno rammentare a riguardo che previsioni analoghe risultavano già previste dall'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012 e s.m.i.⁴, ora abrogato dall'art. 37 del provvedimento in commento. Per quanto riguarda le modalità di pubblicazione della relazione si rinvia alla illustrazione delle disposizioni in tema di trasparenza di cui all'articolo 31 del decreto in esame.

Il successivo comma 4 stabilisce che, per garantire la realizzazione degli eventuali interventi infrastrutturali necessari da parte dell'affidatario, per i servizi pubblici locali a rete, gli enti di governo dell'ambito devono integrare la relazione di cui al predetto comma 3 allegando il piano economico-finanziario acquisito all'esito della procedura di affidamento che, **fatte salve le disposizioni di settore**, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti. Il piano va asseverato da un istituto di credito o società iscritta all'albo degli intermediari finanziari, oppure da una società di revisione contabile o revisore legale. Anche **tale disposizione non costituisce una novità**, presentando contenuti analoghi all'art. 3-bis, comma 1-bis, del D.L. n. 138/2011⁵, ora abrogato dall'art. 37 del decreto in esame. Regole specifiche in materia sono inoltre previste per i PEF di gara dalla Misura 22, punto 6, della Delibera ART n. 154/2019 (cfr. [Circolare Anav n. 7/2020](#)).

Il comma 5 vieta ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio in ordine al regime tributario, riproducendo in parte il contenuto del vigente comma 10 dell'articolo 113 del TUEL, oggetto di abrogazione da parte dell'art. 37 del decreto.

⁴ La norma prevede che *“Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica [...] 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 La norma prevede che *“[...] Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, la relazione – prescritta dall'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012 – deve comprendere un piano economico-finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento in house, dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio. Il piano economico-finanziario deve essere asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritte nell'albo degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966. Nel caso di affidamento in house, gli enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario in house”*.

Il comma 1 dell'art. 14 in commento prevede che, nei casi in cui l'ente competente ritiene che il perseguimento dell'interesse pubblico vada assicurato affidando il servizio pubblico a un solo operatore (diritto esclusivo) o a un numero limitato di operatori (diritto speciale), può scegliere tra una delle seguenti modalità di gestione:

- a) **gara** secondo la disciplina dell'art. 15 e nel rispetto del diritto comunitario;
- b) **affidamento a società mista** (gara a doppio oggetto) secondo la disciplina dell'art. 16 e nel rispetto del diritto comunitario;
- c) **affidamento a società in house**, nei limiti fissati dal diritto comunitario e secondo la disciplina dell'art. 17;
- d) **gestione in economia o mediante aziende speciali** di cui all'art. 114 del TUEL, limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete. La limitazione di tale modalità di gestione ai soli servizi pubblici non a rete appare innovativa rispetto alla normativa previgente del TUEL

Per il TPL, come detto, si aggiungono le ulteriori modalità di affidamento previste dal diritto comunitario.

Art. 15 (Affidamento mediante procedura a evidenza pubblica) – per l'affidamento dei servizi pubblici da parte degli enti locali/enti competenti si prevede in primo luogo l'**affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica** *“secondo la disciplina in materia di contratti pubblici”* che, come noto, sono i contratti di appalto o di concessione disciplinati dal Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.. Con riferimento ai **servizi di TPL affidati in concessione la disposizione appare innovativa**, posto che nel sistema vigente la disciplina dei contratti pubblici, ivi compresa quella concernente la disciplina delle procedure di gara, non si applica *“alle concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007”* (art. 18, comma 1, lett. a), D.Lgs. n. 50/2017) e che, l'art. 5, par. 3, del predetto Regolamento CE, con riferimento alla modalità di affidamento con gara dei servizi di trasporto soggetti ad obblighi di servizio pubblico, si limita a disporre che *“la procedura di gara è equa, aperta a tutti gli operatori e rispetta i principi di trasparenza e di non discriminazione”*, senza quindi disciplinare nel dettaglio i diversi momenti ed elementi della procedura stessa. Occorre altresì rilevare che, in assenza di una specifica disciplina per gli affidamenti in concessione dei servizi di trasporto pubblico, gli enti affidanti si sono di norma comunque attenuti alle disposizioni più analitiche del codice dei contratti pubblici. Altra novità introdotta dalla disposizione in commento è il **favor per l'affidamento in concessione rispetto al modello dell'appalto**, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, **così da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo al gestore**. Anche in questo caso la novità appare avere una portata ridotta per il settore del TPL soggetto ad obblighi di servizio pubblico nel quale la grande maggioranza dei servizi risulta affidata secondo il modello della concessione.

Art. 16 (Affidamento a società mista/gara a doppio oggetto) – l'articolo ammette l'affidamento dei servizi pubblici locali a società a partecipazione mista pubblico-privata e richiama a riguardo la disciplina stabilita dall'art. 17 del D.Lgs. n. 175/2016 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica) per la cd. gara a doppio oggetto. Sotto questo aspetto, pertanto, la norma non introduce novità rispetto alla normativa già vigente per l'illustrazione della quale si rinvia alla [Circolare Anav n. 130/2016](#). Il secondo comma prevede

che l'ente locale può cedere in tutto o in parte la propria partecipazione nelle società mista mediante procedure a evidenza pubblica e che la cessione delle quote di partecipazione non comporta effetti sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere. È questa una innovazione che si va ad aggiungere a quanto già previsto in materia di alienazione delle quote societarie pubbliche dall'articolo 10 del richiamato D.Lgs. n. 175/2016.

Art. 17 (Affidamento a società in house) – in premessa è opportuno rammentare che la riforma della normativa in materia di servizi pubblici locali costituisce un impegno assunto nel PNRR che a riguardo prevede, entro dicembre 2022, sia l'approvazione della legge della concorrenza 2021 (misura M1C2-6) sia l'*“entrata in vigore di tutti gli strumenti attuativi per l'effettiva attuazione e applicazione delle misure derivanti dalla legge annuale sulla concorrenza 2021”* (misura M1C2-8). Nell'ambito della richiamata misura M1C1-6, il PNRR prevede che la legge per la concorrenza 2021 e le relative misure attuative debbano, tra l'altro, **rafforzare e diffondere il ricorso al principio della concorrenza** nei contratti di servizio pubblico locale, **in particolare per i rifiuti e i trasporti pubblici locali, limitare gli affidamenti diretti** imponendo alle amministrazioni locali di giustificare eventuali scostamenti dalle procedure di gara, garantire che **le amministrazioni locali giustifichino l'aumento della partecipazione pubblica in società in house, limitare la durata media dei contratti in house**. Nel testo del PNRR si legge testualmente che *“in materia di servizi pubblici, soprattutto locali, occorre promuovere un intervento di razionalizzazione della normativa [...] che assicuri – anche nel settore del trasporto pubblico locale – un ricorso più responsabile da parte delle amministrazioni al meccanismo dell'in house providing. In questa prospettiva, pur preservandosi la libertà sancita dal diritto europeo di ricorrere a tale strumento di auto-produzione, andranno introdotte specifiche norme finalizzate a imporre all'amministrazione una motivazione anticipata e rafforzata che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, dei benefici della forma dell'in house dal punto di vista finanziario e della qualità dei servizi e dei risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in auto-produzione, o comunque a garantire una esaustiva motivazione dell'aumento della partecipazione pubblica”*. **La limitazione del ricorso all'affidamento in house anche nel settore del trasporto pubblico locale costituisce quindi uno degli aspetti più significativi della riforma ai fini del rispetto degli impegni assunti nel PNRR**. In coerenza con tale impegno l'articolo in commento introduce restrizioni innovative e significative per il ricorso all'affidamento in house, aderenti al testo del PNRR più che al criterio di delega sub lett. g) dell'art. 8 Legge n. 118/2022 relativo alla previsione, per gli affidamenti c.d. sopra soglia, di una motivazione qualificata, da parte dell'ente locale, per la scelta o la conferma del modello dell'autoproduzione.

Andando al testo dell'articolo in commento, il comma 1 stabilisce che gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al D.Lgs. n. 175/2016. Il **richiamo ai limiti e modalità previsti dalla disciplina dei contratti pubblici** (ossia dal D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i.) **appare innovativo con riferimento ai servizi di trasporto pubblico locale in concessione** che, come detto, non rientrano in linea generale nel campo applicativo del codice dei contratti pubblici per espressa previsione dell'art. 18, comma 1, lett. a) del codice stesso. A riguardo, peraltro, l'art. 32, comma 2, del decreto stabilisce espressamente che, **ai fini della scelta delle modalità di gestione e affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale resta ferma l'applicabilità dell'art. 17**. Secondo quanto

stabilito nell'art. 4 del decreto, **appare sufficientemente chiara la volontà del legislatore di integrare la disciplina settoriale dell'affidamento in house per i servizi di trasporto pubblico locale con le disposizioni dell'articolo in commento, disposizioni da considerare prevalenti in caso di contrasto purché “nel rispetto del diritto dell'Unione Europea”.** Il possibile contrasto con il diritto europeo è però da escludere considerato che l'art. 5, par. 2, del Regolamento CE 1370/2007 contempla la modalità di affidamento in house “*a meno che non sia vietata* – o a maggior ragione, si ritiene, condizionata o limitata ulteriormente – *dalla legislazione nazionale*”. L'art. 192 del codice dei contratti pubblici detta la disciplina speciale per gli affidamenti in house prevedendo l'istituzione presso l'ANAC dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house a fini di pubblicità e trasparenza⁶. In coerenza con le norme del Codice dei contratti pubblici, l'articolo 16 del D.Lgs. n. 175/2016 disciplina le società in house stabilendo che queste ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni aggiudicatrici che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto ed **escludendo** di norma **la possibilità di partecipazione di capitali privati**. La medesima disposizione conferisce agli statuti delle società in house la facoltà di derogare ad alcune disposizioni del codice civile nonché dispone che gli statuti debbano prevedere che **oltre l'80 per cento del fatturato di tali società sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci**. L'applicazione di tale disposizione al settore del TPL era già pacifica e per una illustrazione compiuta dei contenuti si rinvia alla [Circolare Anav n. 130/2016](#).

Il comma 2 dell'articolo in esame prevede che la scelta del **modello in house sia assunta nel rispetto di un preciso obbligo motivazionale** qualora si tratti di **affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea** in materia di contratti pubblici (ex art. 35 del codice dei contratti pubblici). In questo caso, fermo restando il divieto di frazionamento artificioso delle prestazioni, la **deliberazione di affidamento del servizio** deve spiegare le **ragioni del mancato ricorso al mercato** ai fini di un'efficiente gestione del servizio, **illustrando i benefici** per la collettività **della forma di gestione prescelta** con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni *in house*. A tal fine ci si può avvalere degli atti e degli indicatori (costi dei servizi, schemi-tipo, indicatori e livelli minimi di qualità dei servizi) predisposti dalle competenti autorità di regolazione di settore e si deve comunque tener conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche previste dall'art. 30 del decreto legislativo (*infra*). **Considerato che le statuizioni del comma non sono del tutto sovrapponibili a quelle dell'art. 192, comma 2, del codice dei contratti pubblici, appare da ritenere che le prime siano applicabili nel caso di affidamenti in house sopra**

⁶ Al comma 2 l'art. 192 prevede inoltre che “*Ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche*”. Come si vedrà il comma 2 dell'art. 17 in commento riprende tali contenuti rafforzandoli ulteriormente.

soglia, mentre per i contratti sottosoglia continuerebbero a trovare applicazione le disposizioni del codice dei contratti, estese anche ai servizi di TPL in concessione. In tal senso si esprimeva anche la relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo trasmessa al Parlamento. Al pari di quanto stabilito in via generale per la delibera di affidamento dei servizi pubblici locali a rete dall'articolo 14, comma 4, anche il comma 4 dell'articolo in esame stabilisce l'obbligo di allegare alla deliberazione di affidamento un piano economico-finanziario che, per gli affidamenti in house, deve essere redatto anche su base triennale, oltre che per l'intero periodo di affidamento. Esso deve inoltre contenere la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio

La più rilevante novità introdotta dall'articolo è contenuta nel comma 3 ai cui sensi **“il contratto di servizio è stipulato decorsi sessanta giorni dall'avvenuta pubblicazione⁷ della deliberazione di affidamento alla società in house sul sito dell'ANAC”**. La disposizione introduce in sostanza una clausola di *“stand still”* al pari di quella prevista dall'art. 32, commi 9 e ss., del codice dei contratti pubblici e che rappresenta lo strumento attraverso il quale si determina un impedimento temporaneo alla stipula del contratto pubblico conseguente all'aggiudicazione definitiva. Viene in questo modo prevista quella *“motivazione anticipata e rafforzata”* che costituiva il preciso impegno assunto nel PNRR. Il comma prevede che la predetta clausola di stand still **si applica anche a tutte le ipotesi di affidamento senza procedura a evidenza pubblica sopra soglia, compresi gli affidamenti nei settori di cui agli articoli 32 (TPL) e 35 (energia e gas)**. A riguardo appare opportuno richiamare i principi di integrazione delle discipline settoriali previsti dall'art. 4 nonché il disposto dell'art. 32, comma 2, del D.Lgs. che stabilisce che resta ferma l'applicabilità al TPL dell'art. 17. **Se ne può dedurre che la previsione si applica anche ai casi di affidamento diretto contemplati dal Regolamento CE 1370 e che, come illustrato con riferimento all'art. 14, restano modalità di affidamento utilizzabili dagli enti affidanti.** Si deve a riguardo rilevare che la pubblicazione della deliberazione di affidamento da cui decorrono i 60 giorni che devono trascorrere per la stipula del contratto di servizio è prevista – secondo il combinato disposto dei commi 1 e 2 del successivo art. 31 – solo per gli affidamenti sopra soglia (attualmente fissata a 431mila euro per i contratti di servizi nei settori speciali), con la conseguenza che **la clausola di stand still non dovrebbe riguardare i contratti di affidamento dei servizi di TPL il cui valore complessivo resti al di sotto della predetta soglia. Il rispetto della norma potrebbe tuttavia essere problematico in caso di affidamenti diretti di emergenza ex art. 5, par. 5, del Regolamento 1370/2007**, considerato che la fattispecie è consentita dalla norma comunitaria per i casi di *“interruzione del servizio o di pericolo imminente di una tale situazione”* e che, pertanto, il lasso temporale minimo di 60 giorni tra la deliberazione di affidamento e la stipula del contratto potrebbe mettere a rischio la continuità di servizi pubblici essenziali. La richiamata norma comunitaria, peraltro, a differenza delle norme del regolamento che consentono gli affidamenti in house e gli affidamenti diretti dei contratti di modesta entità e dei servizi ferroviari, non

⁷ A riguardo l'art. 31, comma 2, del D.Lgs. espressamente richiamato dal comma in commento, stabilisce che gli atti e i dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sono pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi contestualmente all'Anac, che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio portale telematico, in un'apposita sezione denominata “Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – Trasparenza SPL”, dando evidenza della data di pubblicazione.

prevede la possibilità di divieti o restrizioni della fattispecie con legislazione nazionale. Anche **su questo aspetto è quindi auspicabile un chiarimento**. Non costituendo, in senso tecnico, nuovi affidamenti **le proroghe per investimenti ex art. 4, par. 4, del Regolamento comunitario non dovrebbero essere oggetto di deliberazione di affidamento**, ma anche questa è una **lettura che dovrà essere confermata in sede attuativa**.

Il comma 5, infine, prevede l'obbligo per gli enti locali di procedere all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche già previste in via generale dall'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016, dando conto, nell'ambito della ricognizione annuale già stabilita da quest'ultima norma (cfr. [Circolare Anav n. 130/2016](#)), anche delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione, contenuto questo che è invece innovativo rispetto alla normativa previgente.

L'**art. 18** disciplina i **rapporti di partenariato con gli enti del terzo settore** e non riveste specifico interesse per le Associate.

Art. 19 (Durata dell'affidamento e indennizzo) – l'articolo fa espressamente **salva la disciplina di settore** e stabilisce il principio secondo cui la **durata dell'affidamento** è fissata dall'ente competente in misura **proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti** proposti dall'affidatario e comunque **in misura non superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti** previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio di servizio. Principi analoghi sono già enucleabili dalla disciplina di settore del TPL e dalla regolazione dell'ART. Per i soli affidamenti in house di servizi pubblici non a rete (il TPL si rammenta è invece ascrivibile alla categoria dei servizi a rete) è previsto un limite massimo di durata pari a cinque anni, fatta comunque salva la possibilità per l'ente affidante di stabilire una durata superiore a condizione che essa sia necessaria al fine di assicurare l'ammortamento degli investimenti. In tal caso l'ente affidante è tenuto a dare conto delle ragioni giustificative nella deliberazione di affidamento, sulla base di quanto asseverato nel piano economico-finanziario di cui all'articolo 17, comma 4.

Il comma 2 dell'articolo dispone, invece, che qualora la **durata** del periodo di affidamento sia **inferiore a quella necessaria per ammortizzare gli investimenti**, ovvero in caso di **cessazione anticipata**, il gestore subentrante è tenuto a corrispondere un **indennizzo in favore del gestore uscente, pari al valore contabile non ammortizzato, rivalutato in base agli indici Istat e al netto di contributi pubblici riferibili agli investimenti stessi**. Rispetto alla normativa e regolazione settoriale del TPL, la **previsione introduce un diritto del gestore uscente ad essere comunque indennizzato dal subentrante per il valore contabile non ancora ammortizzato degli investimenti effettuati, a prescindere dalla qualificazione degli investimenti stessi come "essenziali" e pertanto vincolati al servizio**. D'altro canto la disposizione fa espressamente **salve le discipline di settore che, quindi, potrebbero ritenersi non innovate dalla disposizione in commento**.

Art. 20 (Tutele sociali) – si rammenta innanzitutto che l'art. 32, comma 3, del D.Lgs. dispone che *"ai fini della tutela occupazionale dei lavoratori di cui all'articolo 20 si tiene conto anche della vigente disciplina di settore"*. L'articolo in commento stabilisce che i bandi di gara, gli avvisi o la deliberazione di affidamento in house ex art. 17, comma 2, **assicurano, nel rispetto del principio di proporzionalità, la tutela occupazionale del personale impiegato nella**

precedente gestione, anche mediante l'impiego di apposite clausole sociali, secondo la disciplina in materia di contratti pubblici⁸. È da evidenziare che **principi più stringenti sono già previsti nelle leggi regionali che disciplinano la materia del TPL** nonché, per gli affidamenti dei servizi di TPL tramite gara, dalla Misura 21 dell'atto di regolazione ART di cui alla delibera n. 154/2019 (cfr. [Circolare Anav n. 19/2020](#)).

Titolo IV (Disciplina delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali)

Ex art. 32 **le disposizioni** del titolo **non sono direttamente applicabili ai servizi di TPL** e per la loro applicazione **si tiene conto anche della disciplina di settore**.

Art. 21 (Gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni) – l'articolo prevede l'individuazione da parte degli enti competenti delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni necessarie per l'organizzazione del servizio pubblico locale e ne disciplina la gestione. In particolare, gli enti competenti:

- devono individuare le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali **essenziali** alla gestione del servizio in sede di affidamento della gestione del servizio o in sede di affidamento della gestione delle reti, se questa è separata dalla gestione del servizio (comma 1);
- fermi restando i vigenti regimi di proprietà, **non possono cedere la proprietà** delle predette dotazioni essenziali destinate alla gestione del servizio pubblico per tutto il periodo di utilizzabilità fisica del bene (comma 2); **se non vietato dalle normative di settore**, gli enti locali possono però conferire la proprietà a società a capitale interamente pubblico che è incredibile e tali società, a loro volta, sono tenute a mettere reti, impianti e dotazioni essenziali a disposizione degli operatori incaricati della gestione del servizio, o, se è 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. Se le predette società pubbliche hanno i requisiti delle società in house possono anche essere assegnatarie della gestione della rete ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. c) (comma 5);
- possono decidere di separare gestione delle reti e gestione del servizio, fermo restando le discipline di settore e garantendo l'accesso equo e non discriminatorio a reti, impianti e altre dotazioni (comma 3) ed in tale caso affidano la gestione delle reti secondo le modalità previste dall'art. 14, comma 1, lettere a), b) e c), cioè gara, affidamento a società mista, in house comma 4).

La normativa di settore sia nazionale che regionale, nonché la regolazione dell'ART (da ultimo delibera n. 154/2019 – cfr. [Circolare Anav n. 197/2019](#)) **presentano già specifiche**

⁸ L'art. 50 del codice dei contratti pubblici prevede che, nelle procedure di affidamento relative a contratti pubblici di concessione e di appalto di lavori e servizi, i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti comprendano, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato. La tutela è disposta "con particolare riguardo" ai contratti ad alta intensità di manodopera, definiti come quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50% dell'importo totale del contratto. L'articolo richiede inoltre che i bandi, avvisi ed inviti prevedano l'applicazione dei contratti collettivi di settore di cui all'articolo 51 del D.Lgs. 15 giugno 2015, n. 81 che fa riferimento ai contratti collettivi nazionali e territoriali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nonché ai contratti aziendali stipulati dalle relative rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria.

discipline circa il vincolo di messa a disposizione dei beni essenziali nonché circa i criteri di messa a disposizione dei beni strumentali all'effettuazione dei servizi di TPL, in larga parte rispondenti ai principi introdotti dalla disposizione in commento. In considerazione anche delle regole di coordinamento specifiche previste dall'art. 32 del D.Lgs., nonché delle salvaguardie delle normative settoriali affermate nello stesso articolo 21, **la norma in esame non sembra introdurre particolari innovazioni** per quanto di interesse.

Art. 22 (Esecuzione di lavori connessi alla gestione) – a un primo esame **le modalità di applicazione della norma al settore del TPL non appaiono chiare**, fermo restando che si tratta **disposizione non compresa tra quelle direttamente applicabili al settore** e che nella materia trattata è previsto dall'art. 32 che si tenga anche conto della disciplina settoriale. L'articolo dispone che l'esecuzione dei lavori connessi alla gestione di una rete, degli impianti o di altre dotazioni patrimoniali sia affidata **secondo le modalità previste dalla disciplina in materia di contratti pubblici**, sia che la gestione sia affidata secondo le modalità previste dall'articolo 14, comma 1 (cioè gara, società mista o società in house), sia con modalità diverse. Nel caso in cui però la gestione di rete, impianti o dotazioni avvenga secondo le modalità richiamate dell'articolo 14, comma 1, l'esecuzione dei lavori può essere anche realizzata direttamente dal soggetto gestore se l'affidamento aveva ad oggetto sia la gestione della rete sia l'esecuzione dei lavori e se il **gestore è qualificato ai sensi della normativa vigente**. La norma appare, quindi, vincolare il gestore della rete ad attenersi in ogni caso al codice dei contratti pubblici per l'affidamento dei lavori connessi alla gestione. Nel caso in cui l'affidamento a monte della gestione della rete abbia già ad oggetto anche l'esecuzione dei lavori la norma sembra condizionare la possibilità di realizzazione diretta dei lavori da parte del gestore della rete solo se è un gestore "qualificato". La disposizione ha un contenuto simile al testo del comma 5-ter dell'art. 113 del TUEL⁹ (interamente abrogato ex art. 37, comma 1, lett. b) del D.Lgs. in commento) ma con alcune differenze significative e non del tutto comprensibili *prima facie*. In primo luogo si deve evidenziare che, per espressa previsione, le disposizioni dell'art. 113 TUEL non si applicavano al settore del TPL. Inoltre è da sottolineare che il codice dei contratti pubblici è in via generale esteso anche a soggetti diversi dalle amministrazioni e dalle imprese pubbliche che intendono acquisire in appalto o concessione lavori, forniture e servizi funzionali alla loro attività soltanto nei casi in cui tali soggetti sono qualificabili come "*enti aggiudicatori*" ex art. 3, comma 1, lett. e) del D.Lgs. n. 50/2016, e cioè svolgano una delle attività dei "settori speciali", tra cui l'erogazione dei servizi di trasporto pubblico soggetti ad OSP, e "*operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente*", diritti speciali o esclusivi che però non ricorrono, ex art. 114, comma 3, del codice dei contratti pubblici, se "*concessi in virtù di una procedura ad evidenza pubblica basata su criteri oggettivi*". Analoghe precisazioni non sono contenute dall'**articolo** in commento che, pertanto, risulterebbe ***prima facie applicabile anche***

⁹ Il comma stabilisce che "*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 [...]. 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.*"

a gestori delle reti, in maniera separata o integrata con la gestione del servizio pubblico locale, che non siano enti aggiudicatori (e cioè anche a imprese private affidatarie con gara della gestione della rete, anche in maniera integrata con la gestione del servizio pubblico). La conseguenza sarebbe che anche tali gestori per l'affidamento di lavori connessi alla gestione della rete dovrebbero attenersi alla disciplina del codice dei contratti, ciò che sembra non rispondere né ai criteri di delega né a una *ratio* intellegibile. Ad ogni buon conto l'affidamento della gestione integrata di reti fisiche connesse alla gestione del servizio pubblico con riferimento ai servizi di TPL concerne in particolare i servizi a impianti fissi (ferro, tram, metro) e, in linea generale, non ricorre nell'affidamento dei servizi di TPL tramite autobus. Per le ragioni illustrate è comunque **opportuno un chiarimento sulla portata della norma in commento.**

Art. 23 (Regime del subentro in caso di scadenza dell'affidamento o cessazione anticipata) – l'unico comma dell'articolo prevede che alla scadenza del periodo di affidamento o in caso di cessazione anticipata, all'esito del nuovo affidamento, il nuovo gestore subentri nella disponibilità delle reti degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali individuati come essenziali per lo svolgimento del servizio e che si applichino le disposizioni in tema di indennizzo del gestore uscente di cui all'art. 19, comma 2 (*supra*). Specifiche e più dettagliate previsioni a riguardo sono comunque già contenute nella normativa di settore e nella regolazione ART (cfr. [Circolare Anav n. 197/2019](#)).

Titolo V (Regolazione del rapporto di pubblico servizio, vigilanza e tutela dell'utenza)

Ex art. 32 anche le **disposizioni** di questo titolo **non sono direttamente applicabili ai servizi di TPL** e per la loro applicazione **si tiene conto anche della disciplina di settore.**

Art. 24 (Contratto di servizio) – L'articolo reca la disciplina del contratto di servizio tra gli enti affidanti e i soggetti affidatari ovvero le società di gestione delle reti. Per le procedure a evidenza pubblica, si prevede che tale contratto sia redatto sulla base dello schema allegato alla documentazione di gara (comma 1). Si fissa il principio secondo cui il contratto assicura, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, nonché il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate (comma 2). Vengono inoltre previsti alcuni contenuti obbligatori per tutti i contratti di servizio, (comma 3), nonché ulteriori elementi per i soli contratti relativi ai servizi resi su richiesta individuale dell'utente (comma 4), in entrambi i casi **nel rispetto delle discipline di settore applicabili.** Infine, si dispone che siano allegati al contratto il programma degli investimenti, il piano economico-finanziario e, per i servizi resi su richiesta individuale dell'utente, il programma di esercizio (comma 5). L'articolo **non contiene elementi innovativi di rilievo per il TPL** la cui disciplina settoriale, anche comunitaria, e regolazione dell'ART è già estremamente puntuale e dettagliata in materia.

Art. 25 (Carta dei servizi e obblighi di trasparenza dei gestori) – l'articolo **pone in capo al gestore del servizio pubblico locale di rilevanza economica gli obblighi di tenuta, aggiornamento e pubblicazione della carta dei servizi,** nonché l'obbligo di rendere pubblici, a mezzo del sito internet, nel rispetto delle regole sui segreti commerciali e le informazioni confidenziali delle imprese, il livello effettivo di qualità dei servizi offerti, il livello annuale degli investimenti effettuati e la loro programmazione fino al termine dell'affidamento. Più nello

specifico, il comma 1 stabilisce che il gestore del servizio pubblico locale di rilevanza economica redige e aggiorna la carta dei servizi di cui all'articolo 2, comma 461, lettera a), della legge n. 244/2007, corredata altresì delle informazioni relative alla composizione della tariffa, e la pubblica sul proprio sito internet. La novità rispetto alla disposizione richiamata consiste nella **previsione diretta di un obbligo normativo in capo al gestore**, mentre l'art. 2, comma 461, della legge n. 244/2007 stabilisce che sono gli enti locali che, in sede di stipula dei contratti di servizio, devono prevedere l'obbligo per il gestore dei servizi pubblici locali di redigere e pubblicizzare una "Carta della qualità dei servizi". Al di là di tale aspetto "formale", **la disposizione non appare nella sostanza innovativa** per il settore del TPL in considerazione del fatto che gli obblighi di redazione e pubblicizzazione della carta dei servizi sono normalmente previsti nei contratti di servizio relativi alla regolazione dei servizi di TPL anche in ottemperanza alle misure dell'ART.

Art. 26 (Tariffe) – la norma fa espressamente salve le competenze delle Autorità di regolazione e le disposizioni contenute nelle norme di settore ed in questo senso **assume valenza per il TPL solo per aspetti eventualmente integrativi o innovativi**. Il comma 1 fissa il principio secondo cui gli enti affidanti definiscono le tariffe dei servizi in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della gestione, nonché il perseguimento di recuperi di efficienza che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, in armonia con gli obiettivi di carattere sociale, di tutela dell'ambiente e di uso efficiente delle risorse, tenendo conto della legislazione nazionale e del diritto dell'Unione europea in materia. Tali indicazioni di principio sono poi declinate nel comma 2 che stabilisce i criteri da adottare per la determinazione delle tariffe individuandoli nei seguenti:

- a) correlazione tra costi efficienti¹⁰ e ricavi finalizzata al raggiungimento dell'equilibrio economico e finanziario della gestione, previa definizione e quantificazione degli oneri di servizio pubblico e degli oneri di ammortamento tecnico-finanziario;
- b) equilibrato rapporto tra finanziamenti raccolti e capitale investito;
- c) valutazione dell'entità dei costi efficienti di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio;
- d) adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerente con le prevalenti condizioni di mercato.

Rispetto all'art. 117, comma 1, del TUEL – oggetto di abrogazione da parte dell'art. 36, comma 1, lettera b), del decreto in commento, e il cui contenuto in gran parte confluisce nel comma in esame – si dispone che il principio dell'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della gestione, che deve indirizzare gli enti affidanti nella determinazione delle tariffe dei servizi, non sia disgiunto dal perseguimento di regimi produttivi che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività, in armonia con gli obiettivi di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse, tenendo conto della legislazione nazionale e comunitaria in materia.

¹⁰ Definiti dall'art. 2, comma 1, lett. i), come i "costi di un'impresa media del settore gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi e impianti per la prestazione del servizio", secondo una nozione analoga a quella fissata dalla Corte di Giustizia europea in materia di Aiuti di Stato (quarta condizione "Altmark").

Sono, inoltre, nella sostanza riprodotti i criteri di calcolo della tariffa del richiamato art. 117, comma 1, del TUEL.

Ai sensi del comma 3, e fermo restando sempre quanto stabilito dalle discipline di settore, gli enti affidanti possono prevedere tariffe agevolate per specifiche categorie di utenti in condizione di disagio economico o sociale o diversamente abili, provvedendo alla relativa compensazione in favore dei gestori. Anche in questo caso la pratica risulta già largamente diffusa e regolamentata nel settore del TPL.

Il comma 4, stabilisce il principio del price-cap, nel rispetto delle discipline di settore, ai fini dell'aggiornamento delle tariffe nel tempo. **Il metodo del price-cap è noto al settore del TPL** ed oggetto di specifica regolazione nella Misura 27 della delibera n. 154/2019 (cfr. [Circolare ANAV n. 19/2020](#)). Il successivo comma 5, infine, dispone che gli enti affidanti possono prevedere che l'aggiornamento della tariffa venga effettuato con metodi alternativi alla metodologia del price-cap, nelle ipotesi in cui, in relazione alle caratteristiche del servizio, tale scelta risulti, sulla base di adeguata motivazione, maggiormente funzionale al raggiungimento degli obiettivi di miglioramento della qualità e dell'efficienza del servizio.

Art. 27 (Vicende del rapporto) – l'articolo, al comma 1, stabilisce che le modifiche al rapporto negoziale e al contratto di servizio durante il periodo di efficacia, la cessazione anticipata e la risoluzione del rapporto negoziale sono consentite nei limiti e secondo le modalità previste dal diritto dell'Unione europea e dalla disciplina in materia di contratti pubblici. La disposizione non è tra quelle direttamente applicabili al settore del TPL e **non presenta particolari aspetti integrativi o innovativi di rilievo**. Il comma 2, che appare invece integrativo rispetto alla normativa settoriale, dispone che, **in caso di ricorso all'affidamento in house le modifiche del contratto di servizio devono essere asseverate** da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari o da una società di revisioni o da revisori legali con le stesse modalità previste per l'asseverazione del piano economico-finanziario dei servizi pubblici locali a rete di cui all'art. 17, comma 4 (*supra*). Ex comma 3 viene, in ogni caso, **fatto salvo il potere dell'ente affidante di risolvere anticipatamente il rapporto in caso di grave inadempimento** agli obblighi di servizio pubblico e alle obbligazioni previste dal contratto di servizio.

Art. 28 (Vigilanza e controlli sulla gestione) – la norma **non è direttamente applicabile al TPL** e, in ogni caso, **fa espressamente salve le competenze delle autorità di regolazione e le discipline di settore**. Si dispone che gli enti locali e gli altri enti competenti debbano esercitare la vigilanza sulla gestione dei servizi pubblici locali sulla base di un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati. A tal fine il comma 3 pone **in capo al gestore dei servizi l'obbligo di fornire all'ente affidante i dati e le informazioni concernenti l'assolvimento degli obblighi contenuti nel contratto di servizio**, prevedendo che l'eventuale inadempimento agli obblighi informativi costituisce oggetto di specifiche penalità contrattuali. I dati e le informazioni ricevuti dal gestore possono essere resi pubblici dall'ente affidante nel **rispetto della disciplina sui segreti commerciali e sulle informazioni confidenziali delle imprese** (comma 4).

Art. 29 (Rimedi non giurisdizionali) – Si rammenta, innanzitutto, che l'articolo, in base a quanto stabilito dall'art. 32, comma 1, **trova diretta applicazione al settore del TPL**. Al

contempo **l'articolo fa espressamente salvo quanto previsto dalle discipline di settore, con ciò – si ritiene – rivelando una valenza esclusivamente integrativa e comunque non prevalente rispetto alla disciplina del TPL in materia.** La disposizione in commento **riconosce all'utente dei servizi pubblici locali la possibilità di promuovere la risoluzione extragiudiziale delle controversie** presso gli organismi e in base alle procedure di cui alla Parte V, Titolo II-*bis*, del codice del consumo (D.Lgs. n. 206/2005). Con riferimento al settore del TPL si evidenzia che l'art. 10 della legge n. 118/2022 “legge concorrenza 2021” ha apportato alcune modifiche all'art. 37 del D.L. n. 201/2011 al fine di rafforzare le competenze dell'ART relativamente i meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e i consumatori e che, da ultimo, l'Autorità ha comunicato l'avvio di un procedimento e l'indizione della consultazione pubblica per l'adozione della disciplina delle modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie ai sensi della predetta disposizione normativa (cfr. [Circolare Anav n. 314/2022](#)). Sul documento oggetto di consultazione l'Associazione ha provveduto a fornire le proprie osservazioni ([news](#)).

Art. 30 (Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali) – anche **le disposizioni** contenute in tale articolo **trovano diretta applicazione al settore del TPL** ai sensi del successivo art. 32, comma 1. **Soggetti passivi** della norma sono i **comuni o loro forme associative con popolazione superiore a 5.000 abitanti, le città metropolitane, le province e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio**, i quali sono tenuti ad effettuare una ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori volta a verificare in modo analitico, per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9 (*supra*). La ricognizione deve rilevare altresì l'entità del ricorso all'affidamento a società in house, gli oneri e l'impatto economico-finanziario che ne derivano per gli enti affidanti, nonché le proposte gestionali pervenute all'ente locale da parte degli operatori economici interessati durante il periodo temporale di riferimento. La predetta ricognizione deve essere contenuta in un'apposita relazione ed aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016 il quale, si rammenta, dispone una revisione periodica delle partecipazioni pubbliche (cfr. [Circolare Anav n. 130/2016](#)). Ai sensi del comma 3, **in sede di prima applicazione, la ricognizione è effettuata** entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto (**entro il 31 dicembre 2023**).

Art. 31 (Trasparenza nei servizi pubblici locali) – l'articolo **trova diretta applicazione al settore del TPL** ai sensi del successivo art. 32, comma 1. Anche in questo caso **soggetti passivi sono gli enti locali/enti competenti affidanti i servizi pubblici locali**. L'articolo, infatti, disciplina gli obblighi di trasparenza posti a carico dei predetti enti in relazione agli atti e dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici economici, prevedendo un punto di accesso unico attraverso la piattaforma unica della trasparenza gestita dall'ANAC, in un'apposita sezione denominata “*Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – Trasparenza SPL*”. In particolare si stabilisce che, al fine di rafforzare la trasparenza e la comprensibilità degli atti e dei dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, gli enti locali redigono la deliberazione di istituzione del servizio

di cui all'art. 10, comma 5, la relazione nella quale sono evidenziate le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta di cui all'art. 14, comma 3, la deliberazione di affidamento del servizio in house di cui all'art. 17, comma 2, e la relazione contenente la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica di cui all'art. 30, comma 2, tenendo conto degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto (*supra*). Gli atti in questione, insieme al contratto di servizio, devono essere quindi pubblicati "*senza indugio*" sul sito istituzionale dell'ente affidante e contestualmente trasmessi all'ANAC, che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio portale, nell'apposita sezione su menzionata, dando evidenza della data di pubblicazione, e che sono resi anche accessibili attraverso la piattaforma unica della trasparenza gestita da ANAC insieme con:

- a) gli atti relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica contenuti nella banca dati nazionale sui contratti pubblici (ex art. 29, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016);
- b) **le rilevazioni periodiche in materia di trasporto pubblico locale pubblicate dall'Osservatorio nazionale TPL;**
- c) gli atti e gli indicatori cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto in commento, nonché, ove disponibili, le informazioni sugli effettivi livelli di qualità conseguiti dai gestori pubblicati dalle autorità di settore sui propri siti istituzionali.

Il **Titolo VI** reca le **disposizioni finali** tra cui l'art. 32, sopra commentato, recante le specifiche disposizioni di coordinamento in materia di TPL.

I successivi **artt. 33-35** contengono disposizioni di coordinamento relative ad altri settori e non presentano diretto interesse.

L'**art. 36** stabilisce che **le disposizioni del decreto non si applicano agli impianti di trasporti a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane.**

L'**art. 37** reca l'**abrogazione di disposizioni in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale**, confluite nel provvedimento in esame o comunque ritenute non più necessarie. Per le disposizioni abrogate di interesse si rimanda a quanto illustrato sopra.

L'**art. 38** contiene la **clausola di invarianza finanziaria** riferita all'attuazione complessiva delle disposizioni del decreto legislativo in esame, dalle quali non devono derivare effetti finanziari negativi a carico della finanza pubblica.

L'**art. 39**, infine, fissa la data di **entrata in vigore** del provvedimento al **31 dicembre 2022**.

Gli Uffici associativi (Antonello Lucente – lucente@anav.it – tel. 06.487930.08) restano a disposizione per ogni necessità.

Distinti saluti.

IL DIRETTORE GENERALE

Tullio Tulli

