



COMUNE DI PONTERA

Provincia di Pisa

3° Settore “Servizi finanziari, alla persona e organizzazione”

4° Servizio “Servizio associato del personale, organizzazione e società partecipate”

RELAZIONE SULLA RICOGNIZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA – EX ART. 30 D.LGS. 201/2022

Premessa - Normativa di riferimento

Per quanto riguarda i servizi di interesse economico generale aventi rilevanza locale, il quadro normativo di riferimento è oggi costituito dal d.lgs. 201/2022 concernente *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”*.

Tale decreto dispone, tra le altre, l’abrogazione degli artt. 112 e 113 del d.lgs. 267/2000 e disciplina l’organizzazione e la gestione dei servizi di interesse economico generale a livello locale, al fine di consentire agli Enti, dopo un’attenta valutazione delle esigenze della collettività, l’individuazione di un modello idoneo per la gestione dei servizi, coerente con le esigenze della collettività locale.

L’art. 14 definisce le seguenti modalità di gestione del servizio pubblico locale da parte degli enti locali:

- “a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall’articolo 15, nel rispetto del diritto dell’Unione europea;*
- b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall’articolo 16, nel rispetto del diritto dell’Unione europea;*
- c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell’Unione europea, secondo le modalità previste dall’articolo 17;*
- d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all’articolo 114 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000”.*

Il Decreto si applica, ai sensi dell’art. 4, a *“tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale”*, con esclusione dei *“servizi di distribuzione dell’energia elettrica e del gas naturale”* (art. 35), nonché degli *“impianti di trasporti a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane”* (art. 36).

L’art. 30 del citato d.lgs. 201/2022 prevede che i *“comuni o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti [...], in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, effettuano la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei*

rispettivi territori”. Detta ricognizione “è 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. 175/2016 (TUSP), ed in particolare, per i “servizi affidati a società in house, la relazione [...] costituisce appendice della relazione di cui al predetto art. 20 [...]”.

Tale ricognizione deve attestare, per ogni servizio pubblico locale di rilevanza economica affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio, del rispetto degli obblighi indicati nel relativo contratto.

La ricognizione deve essere effettuata tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli artt. 7, 8 e 9 del Decreto, ossia: per i servizi a rete, dei parametri predisposti dalle Autorità di Regolazione (che individuano i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di Piano Economico Finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi) e, per i servizi non a rete, degli indicatori predisposti dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

Essa rileva, inoltre:

- a) la misura del ricorso agli affidamenti di cui all'art. 17, comma 3, secondo periodo del medesimo Decreto, ossia agli affidamenti senza procedura ad evidenza pubblica di importo superiore alle soglie di rilevanza europea, compresi quelli nei settori del trasporto pubblico locale e i servizi di distribuzione dell'energia elettrica e del gas naturale;
- b) la misura del ricorso all'affidamento a società *in house*;
- c) gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti;

Con riferimento ai servizi affidati alle società *in house*, deve essere dato conto, altresì, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustifichino il mantenimento dell'affidamento, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione (art. 17, comma 5).

A tal proposito, si rileva che il Comune di Pontedera non ha in essere affidamenti di servizi pubblici di rilevanza economica a favore di società *in house*.

I servizi pubblici locali di rilevanza economica

Ai fini di questa prima ricognizione è stato ritenuto utile seguire le indicazioni fornite da ANCI nel Quaderno operativo edito a novembre 2023, anche tenuto conto di quanto precisato dall'Anac nel comunicato del 18/12/2023.

Ambito soggettivo: I soggetti che devono effettuare una ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali a rete e non, di rilevanza economica sono:

- a) i Comuni, o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti;
- b) le Città metropolitane;
- c) le Province;
- d) gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio.

L'art. 30 del d.lgs. 201/2022 richiama espressamente i "servizi affidati", pertanto, sembra possa farsi riferimento alla ricognizione dei soli servizi affidati dal Comune, dovendo escludere i servizi a rete a rilevanza economica, in quanto questi ultimi sono affidati da altri enti competenti che, insistendo sul medesimo territorio, hanno autonomamente affidato il servizio in forma aggregata (quali ad esempio, l'Autorità d'ambito per il Servizio idrico integrato e quello di igiene ambientale, etc.).

Ambito oggettivo: Il Decreto definisce i Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG) di livello locale quali *"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, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale" (art. 2, c. 1, lett. c)".*

Pertanto, i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica sono i seguenti:

- servizio rifiuti
- servizio idrico
- distribuzione del gas
- trasporto pubblico locale.

Appare meno chiara la definizione dei servizi non a rete e l'individuazione del loro perimetro.

La giurisprudenza ha elaborato, tra i criteri utili a qualificare un servizio avente rilevanza economica, quello dell'esistenza, anche solo potenziale, di concorrenza di privati sul mercato di riferimento e di redditività del servizio, laddove la tariffa richiedibile all'utente è potenzialmente in grado di coprire integralmente i costi di gestione e di creare un utile di impresa.

"La distinzione tra "servizio economico di interesse generale" e "servizio non economico di interesse generale" va effettuata applicando il criterio economico della remuneratività, intesa in termini di redditività anche solo potenziale, cioè come possibilità di coprire i costi di gestione attraverso il conseguimento di un "corrispettivo economico nel mercato" (Consiglio di Stato, sez. V, sent. 1784/2022).

La categoria dei servizi pubblici a rilevanza economica è suscettibile di essere valutato *"di volta in volta con riferimento al singolo servizio da espletare a cura dell'ente stesso, avendo riguardo all'impatto che il servizio stesso può cagionare sul contesto dello specifico mercato concorrenziale di riferimento, nonché ai suoi caratteri di redditività ed autosufficienza economica (ossia di capacità di produrre profitti o per lo meno di coprire i costi con i ricavi)" (Corte dei Conti, Sez. contr. Lombardia n. 489/2011/PAR).*

"La distinzione, che ha matrici eurocomuni è incentrata (cfr., da ultimo, art. 2, comma 1, lettere h) e i) d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175) sul criterio economico della remuneratività, intesa in termini di redditività anche solo potenziale, cioè di possibilità di coprire i costi di gestione attraverso il conseguimento di un "corrispettivo economico nel mercato" (Consiglio di Stato, sez. v, n. 858/2021).

Alla luce delle considerazioni sopra evidenziate, sembra possano ritenersi esclusi i servizi di interesse

generale privi di rilevanza economica, generalmente afferenti i servizi sanitari, sociali, socio assistenziali e culturali.

La ricognizione ha ad oggetto “ogni servizio affidato”, riferendosi, evidentemente, a tutti i servizi “esternalizzati” dall’amministrazione nei termini succitati, escludendo invece i servizi in economia, ciò in quanto trattasi di servizi sottratti al mercato perché erogati direttamente dall’ente locale.

Deve inoltre trattarsi di servizi non meramente strumentali alle finalità dell’Ente: i servizi pubblici locali, come visto sopra, si concretizzano nella produzione di beni o servizi in funzione di un’utilità per la comunità locale; i servizi strumentali, invece, non realizzano in via immediata un bisogno sociale, ma si limitano a fornire all’Amministrazione un determinato servizio che, solo in via mediata, è funzionale alla realizzazione dell’utilità collettiva.

In generale, da giurisprudenza consolidata, per il Consiglio di Stato (cfr. CDS, Sezione V, 12/06/2009, n. 3766) sono strumentali tutti quei servizi erogati da società ed enti a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare l'ente di riferimento e con i quali lo stesso ente provvede al perseguimento dei propri fini istituzionali e che, quindi, sono svolti in favore della pubblica amministrazione, al contrario dei servizi pubblici locali che mirano a soddisfare direttamente bisogni o esigenze della collettività.

A tal proposito, appare coerente tenere distinti dai servizi pubblici locali i servizi strumentali, quali ad esempio la riscossione dei tributi o i servizi amministrativi, come chiarito dall’orientamento consolidato della giurisprudenza, tra cui Cons. Stato, Sez. IV, sent. 2008/2008).

Lo stesso dicasi per altri tipici servizi strumentali erogati in via generale a favore del territorio e della collettività da parte dell'amministrazione locale quali la manutenzione delle strade e del verde o la pubblica illuminazione.

E’ l’ente locale che deve verificare quali servizi erogati ai cittadini rientrino nel novero dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e quindi nel perimetro della ricognizione, tenendo conto anche dell’onere dell’adempimento. L’individuazione risente di fattori legati alle peculiarità del territorio e del mercato ed è perciò l’ente affidante, nella sua autonomia, a dover verificare se il servizio rientri o meno tra i servizi pubblici locali oggetto della ricognizione in questione.

L’art. 8 del d.lgs. 201/2022 concernente “*Competenze regolatorie nei servizi pubblici locali non a rete*” dispone che “*1. Nei servizi pubblici locali non a rete per i quali non opera un’autorità di regolazione, gli atti e gli indicatori di cui all’articolo 7, commi 1 e 2, sono predisposti dalle competenti strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri, che vi provvede mediante le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.*

2. Gli enti locali, sulla base degli atti e degli indicatori di cui al comma 1, al fine di provvedere alla regolazione dei servizi pubblici locali non a rete di loro titolarità, possono adottare un regolamento ovvero un atto generale in cui predefiniscono condizioni, principi, obiettivi e standard della gestione nel rispetto di quanto disposto dal presente decreto, assicurando la trasparenza e la diffusione dei dati della gestione. I contratti di servizio e gli altri atti di regolazione del rapporto contrattuale assicurano il rispetto delle

condizioni, dei principi, degli obiettivi e degli standard fissati dal predetto regolamento o atto generale”.

L'art. 8 è stato attuato con Decreto della Direzione Generale per il mercato, la concorrenza, la tutela del consumatore e la normativa tecnica del MIMIT, n. 639 del 31 agosto 2023, recante *“Regolazione del settore dei servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica: adozione di atti di competenza in attuazione dell'art. 8 del D. lgs. n. 201 del 2022”*.

Il decreto dispone, per i servizi non a rete, le linee guida necessarie alla redazione del piano economico finanziario (allegato n. 1) e uno schema contenente l'individuazione degli indicatori di qualità (allegato n. 2) a cui gli enti locali potranno attenersi per la regolamentazione dei SPL non a rete.

L'Allegato 2 costituisce un utile riferimento ai fini dell'individuazione dei SPL di rilevanza economica non a rete che, in fase di prima applicazione, possono essere considerati:

- impianti sportivi (fatta eccezione per gli impianti a fune, espressamente esclusi dall'art. 36 del d.lgs. n. 201/2022);
- parcheggi;
- servizi cimiteriali (citati anche i funebri se erogati come servizi pubblici locali);
- luci votive;
- trasporto scolastico.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che per quanto riguarda i servizi affidati dal Comune di Pontedera, per i quali sussistono gli elementi per l'inclusione nel perimetro della ricognizione, possano essere indicati i seguenti:

- a) servizi pubblici locali a rete (quali servizio idrico integrato, rifiuti, TPL su strada, distribuzione del gas);
- b) servizi pubblici locali non a rete (quali servizi cimiteriali, luci votive, trasporto e refezione scolastica, parcheggi).

Analisi e ricognizione

Servizi di cui alla lett. a)

Servizio idrico integrato

Il servizio è erogato in forma obbligatoriamente associata, in ambito sovra comunale. L'affidamento del servizio alla società mista Acque spa è stato effettuato dall'Ente Autorità Idrica Toscana (precedentemente ATO n. 2 Basso Valdarno) ai sensi della LRT n. 81/1995 e LRT n. 69/2011. La ricognizione ex art. 30 TUSPL non è di competenza del Comune di Pontedera.

Servizio raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti urbani

Il servizio è erogato in forma obbligatoriamente associata in ambito sovra comunale. L'affidamento del servizio alla società pubblica *in house* Reti Ambiente spa è stato effettuato dall'Ente Ambito Territoriale Ottimale Toscana Costa ai sensi della LRT n. 25/98 e LRT n. 69/2011. La ricognizione ex art. 30 TUSPL non è di competenza del Comune di Pontedera.

Servizio di Trasporto Pubblico Locale su strada

L'affidamento del servizio al concessionario Autolinee Toscane spa è stato effettuato in ambito sovra comunale dalla Regione Toscana ai sensi della LRT 42/98 e LRT n. 65/2010. La ricognizione ex art. 30 TUSPL non è di competenza del Comune di Pontedera.

Servizio distribuzione gas

Il servizio di distribuzione del gas metano è soggetto a regolazione dell'Autorità ARERA. L'art. 14 del D.Lgs. 164/2000 ha stabilito che l'attività di distribuzione del gas naturale, in quanto servizio pubblico, debba essere affidata esclusivamente mediante gara per una durata non superiore a 12 anni ed ha attribuito agli enti locali, titolari del servizio pubblico, gli importanti compiti di indirizzo, vigilanza, programmazione e controllo sulle attività di distribuzione. L'art. 46 bis del D.L. 1° ottobre 2007, n. 159, introdotto, in sede di conversione, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, ha stabilito la costituzione di ambiti territoriali minimi (ATEM) per l'effettuazione delle gare e delegato il Governo all'emanazione della relativa disciplina attuativa. L'art. 24, comma 4, del D. Lgs. n. 93/2011 ha disposto che le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione gas vengano effettuate esclusivamente sulla base degli ambiti come definiti dai provvedimenti governativi di attuazione del richiamato art. 46 bis D.L. n. 159/07. I decreti ministeriali (Mi.S.E.) del 19 gennaio e del 18 ottobre 2011, attuativi dell'art. 46 bis D.L. n. 159/07, hanno definito e perimetrato 177 ambiti territoriali minimi, mentre il D.M. 12.11.2011 n. 226, poi modificato con DM 20.5.2015, n. 106, ha dettato la regolamentazione per le gare d'ambito. In virtù della normativa richiamata il Comune di Pisa, capoluogo di provincia, adempie alla funzione di capofila dell'ATEM ed in base al D.M. 12.11.2011 n. 226 ha il ruolo di stazione appaltante per la gestione della gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale in forma associata. La ricognizione ex art. 30 TUSPL non è di competenza del Comune di Pontedera.

Servizi di cui alla lett. b)

Servizi cimiteriali e luci votive

Il servizio luci votive è gestito direttamente dal Comune, in economia, sono state affidate tramite appalto soltanto le attività manutentive e murarie presso i cimiteri e le operazioni necroscopiche.

Tali ultime attività sono accessorie e strumentali al servizio di lampade votive e, pertanto, non rilevano ai fini della ricognizione prevista dall'art. 30 del d.lgs. 201/2022.

Trasporto scolastico e refezione scolastica – Servizi educativi per la prima infanzia

Il servizio del trasporto scolastico, così come quello della refezione scolastica e i servizi educativi per la prima infanzia, sono stati trasferiti all'Unione Valdera, pertanto, la ricognizione ex art. 30 d.lgs. 201/2022 non è di competenza del Comune di Pontedera.

Servizio parcheggi

Il servizio di gestione temporanea del sistema della sosta, delle ZTL e dei contrassegni disabili è stato affidato in concessione con Determina n. 669/2023 fino al 31/03/2024 eventualmente rinnovabile, in attesa dell'entrata in vigore del contratto/concessione di procedura P.P.P. in corso di valutazione da parte dell'amministrazione comunale, come attestato nella sopra citata determinazione.

Pontedera, 19/12/2023

LA DIRIGENTE 3° SETTORE

Dott.ssa Federica Caponi