

RICOGNIZIONE PERIODICA DELLA SITUAZIONE GESTIONALE DEI SERVIZI PUBBLICI DI RILEVANZA ECONOMICA DELLA PROVINCIA DI RAVENNA

(ART. 30 DEL D.LGS. N. 201/2022)

Relazione di aggiornamento al 31/12/2024

Quadro di riferimento

- Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”*;
- Decreto direttoriale Ministero delle Imprese e del Made in Italy n. 639 del 31.08.2023 *“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”*;
- Quaderno ANCI *“Verifica periodica sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali di cui all’art. 30 del D.Lgs. N. 201/2022” – n. 53 novembre 2024”*;

Premessa

Il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 **“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”** pubblicato in GU n. 304 del 30/12/2022 ed entrato in vigore il 31/12/2022, ha riordinato la disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale in attuazione alla delega di cui all’articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021).

Il decreto delinea il nuovo quadro normativo generale per l’organizzazione e la gestione dei servizi di interesse economico generale a livello locale e costituisce anche un elemento di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza PNRR. La nuova disciplina interviene in modo organico e puntuale in tema di istituzione, organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, a rete e non, perseguendo adeguati livelli di responsabilità decisionale ed assicurando, al contempo, idonee forme di consultazione pubblica e di trasparenza nei processi valutativi e negli esiti gestionali dei servizi.

Le finalità ultime della riforma involgono tanto il principio di concorrenza, rispetto al mercato, quanto quello di sussidiarietà orizzontale, rispetto al rapporto con la società civile.

Infatti, l’esercizio del potere pubblico in materia, in ordine all’istituzione ed alla modalità di gestione dei servizi pubblici, deve *“garantire l’omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale”* e, al contempo, assicurare l’adeguatezza dei servizi in termini di *“accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza”*.

L’articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 introduce la previsione di verifiche periodiche con cadenza annuale, da parte (anche) degli enti locali, sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali nei rispettivi territori come segue:

Art. 30 del D.Lgs. n. 201/2022 *“Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali”*

*“1. I comuni o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché le città metropolitane, le province e gli altri enti competenti, 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.** Tale ricognizione rileva, 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, in modo analitico, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9. La ricognizione rileva altresì la misura del ricorso all’affidamento a società in house, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.*

2. La ricognizione di cui al comma 1 è contenuta in un'apposita **relazione ed è aggiornata ogni anno**, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016. Nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione di cui al predetto articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016.

3. In sede di prima applicazione, la ricognizione di cui al primo periodo è effettuata entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.”

La disposizione in esame prevede una ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati da:

- i comuni o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti;
- le città metropolitane e le **province**;
- **gli altri enti competenti**.

Il D.Lgs. n. 201/2022 si riferisce esclusivamente ai “**servizi economici di interesse generale a livello locale**” (a rete e non a rete) definiti dall'art. 2, c.1, lett. c):

“«servizi di interesse economico generale di livello locale» o «servizi pubblici locali di rilevanza economica»: 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, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale;”.

Sono pertanto esclusi gli affidamenti di “**servizi strumentali**”, che trovano oggi riferimento all'art 7, comma 2, del Codice dei Contratti (D.Lgs. n. 36/2023) unitamente agli altri affidamenti in house previsti dal Codice dei Contratti e il comma 3 del medesimo articolo rinvia al di fuori del Codice la regolamentazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale demandandola al D.Lgs. n 201/2023.

In generale, da giurisprudenza consolidata, per il Consiglio di Stato (ex multis, 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.

La ricognizione deve riguardare sia servizi in concessione che in appalto, dato che entrambe gli schemi sono gestibili nell'ambito dei servizi di interesse economico generale di livello locale.

Si conferma e richiama quanto precisato nel Quaderno ANCI “*Verifica periodica sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali di cui all'art. 30 del D.Lgs. N. 201/2022*” – novembre 2024” punto 3 Ambito soggettivo pagina 7:

“Inoltre, per quanto attiene al perimetro della ricognizione, non pare potersi limitare ai soli servizi affidati in concessione, in quanto, ai sensi dell'art. 15 del TUSPL, l'opzione della concessione è solo una preferenza: “Gli enti locali e gli altri enti competenti affidano i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore” e non un obbligo generale, residuando pertanto la possibilità dell'affidamento tramite appalto pubblico.”.

Lo stesso art. 17, comma 1, del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i. TUSP, peraltro espressamente richiamato dall'art. 16 del D.Lgs. 201/2022 per le società miste che gestiscono servizi di interesse economico generale di livello locale, prevede che oggetto della gara a c.d. “*doppio oggetto*”, oltre all'acquisto della partecipazione, sia

“l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista.”, ponendo così l'appalto sullo stesso piano della concessione.

La seconda parte del comma 1 del sopracitato art. 30 prevede di verificare il *“concreto andamento dal punto di vista economico”* dello specifico servizio, declinato *“in modo analitico”* in termini di:

- efficienza;
- qualità del servizio;
- rispetto degli obblighi del contratto di servizio.

La disposizione si intende relativa a tutti gli affidamenti di servizi di interesse economico generale a livello locale degli enti affidanti per ogni modalità di affidamento (modalità elencate all'art. 10, comma 4, del D.Lgs. n. 201/2023 in procedura ad evidenza pubblica per affidamento de servizi sul mercato, in house providing società mista, gestione in economia degli enti locali o anche mediante loro azienda speciale).

La verifica presuppone gli atti e gli indicatori in riferimento agli artt. 7, 8, 9 del D.Lgs. n. 201/2022, che si riportano di seguito.

Art. 7 *“Competenze delle autorità di regolazione nei servizi pubblici locali a rete”.*

“1. Nei servizi pubblici locali a rete le autorità di regolazione individuano, per gli ambiti di competenza, i costi di riferimento dei servizi, lo schema tipo di piano economico-finanziario, gli indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi, anche ai fini di quanto previsto dagli articoli 10, comma 4, 14, comma 2, e 17, comma 2.

2. Negli ambiti di competenza, le autorità di regolazione predispongono schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo.

3. Gli enti locali o gli enti di governo dell'ambito possono richiedere alle competenti autorità di regolazione e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un parere circa i profili economici e concorrenziali relativi alla suddivisione in lotti degli affidamenti”.

Art. 8 *“Competenze regolatorie nei servizi pubblici locali non a rete”:*

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 dal Ministero delle imprese e del made in Italy, 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” (...);

Art. 9 *“Misure di coordinamento in materia di servizi pubblici locali”.*

“1. Gli enti locali e le altre istituzioni pubbliche competenti collaborano per la migliore qualità dei servizi pubblici locali. Le Province svolgono le funzioni di raccolta ed elaborazione dati e assistenza tecnica ed amministrativa agli enti locali del territorio, in attuazione dell'articolo 1, comma 85, lettera d) della legge 7 aprile 2014, n. 56.”

In applicazione dell'art. 8 riguardo ai servizi non a rete è stato adottato il decreto direttoriale Ministero delle Imprese e del Made in Italy n. 639 del 31.08.2023 *“Linee Guida e indici di qualità per la regolamentazione dei servizi pubblici locali non a rete”*, che approva uno schema di Piano Economico Finanziario - PEF in riferimento ai nuovi servizi e gli indicatori di qualità di alcuni servizi.

Non trovando attuale riferimento a servizi di nuova istituzione, lo schema di PEF può assumere rilevanza indiretta come possibile richiamo agli indici indicati - dichiaratamente indicati a titolo di esempio - per la valutazione della gestione, che potranno essere presi come generico riferimento in sede di valutazione.

In via generale, le disposizioni ministeriali devono essere considerate prime indicazioni attuative non definitive.

L'ultima parte del comma 1 dell'art. 30 sopracitato prevede che:

"La ricognizione rileva altresì la misura del ricorso agli affidamenti di cui all'articolo 17, comma 3, secondo periodo, e all'affidamento a società in house, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti."

Si tratta di disposizione ulteriore ed autonoma rispetto a quella della seconda parte dello stesso comma e a differenza di quest'ultima, sembra riferita alle sole società in house providing (o agli affidamenti senza procedura ad evidenza pubblica, definizione peraltro di non immediata interpretazione riguardo al perimetro di applicazione). Si deve considerare l'inciso dopo la virgola (*"oltre che gli oneri e i risultati in caso agli enti affidanti"*) necessariamente conseguente e riferibile alle società in house providing (o agli affidamenti senza procedura ad evidenza pubblica di cui all'art. 17, comma 3, secondo periodo del D.Lgs. n. 201/2022), per cui è richiesta, in particolare, la *"misura"* del ricorso agli affidamenti in house providing (e comunque a quelli affidati senza procedura ad evidenza pubblica) ove, peraltro, l'interpretazione del termine *"misura"* non appare univoca.

Se riferita alla rigorosa motivazione sull'affidamento in house providing di cui all'art. 17, comma 2, l'onere di ripetere annualmente il riscontro integrale di tale onerosa motivazione sancirebbe la precarietà della società in house providing, con ricadute sulla programmazione degli investimenti e delle attività.

Si evidenzia che la *"misura"* riguarda sia il ricorso all'affidamento in house providing sia a quelli affidati senza procedura ad evidenza pubblica di cui all'art. 17, comma 3, secondo periodo del D.Lgs. n. 201/2022. Ne consegue che il riferimento alla motivazione di cui all'art. 17, comma 2, sarebbe parziale perché richiamabile per l'affidamento per l'in house providing.

Tale *"misura"* viene prevista anche in riferimento alla valutazione meno rigorosa in merito alla scelta preventiva di affidare o meno un servizio sul mercato contenuta nell'istruttoria istitutiva del servizio di cui all'art. 10, comma 4, del Decreto Legislativo (*"I servizi di cui al comma 3 sono istituiti in esito ad apposita istruttoria, sulla base di un effettivo confronto tra le diverse soluzioni possibili, da cui risulti che la prestazione dei servizi da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato o da parte di cittadini, singoli e associati, è inidonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali."*).

L'articolo 30, al comma 1, prima parte individua oltre ai Comuni e Province come destinatarie dell'obbligo di ricognizione anche ***"gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio"***.

Al riguardo, è opportuno segnalare che, secondo la definizione data dall'articolo 2, comma 1, lettera b) del d.lgs. n. 201/2022, rientrano in tale definizione *"gli altri soggetti [diversi dagli enti locali di cui all'articolo 2, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000] 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 decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e le forme associative tra enti locali previste dall'ordinamento"*.

Pertanto, per quanto riguarda i servizi in cui è presente un ente o autorità di regolazione dovranno essere questi ultimi, in qualità di affidatari, ad effettuare la ricognizione (cfr. ATERSIR e AMR Srl) limitandosi quindi la Provincia di Ravenna a rinviare, come riferimento, a quanto da tali enti/autorità deliberato e pubblicato sui propri siti di *"amministrazione trasparente"*.

Ricognizione ed aggiornamento al 31/12/2024

La presente ricognizione, effettuata in adempimento dell'art. 30 del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 recante *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, viene adottata contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate di cui all'articolo 20 del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i. e riguarda soltanto i servizi pubblici locali di rilevanza economica con esclusione dei servizi privi di rilevanza economica e di quelli strumentali.

Ne consegue che per la Provincia di Ravenna sono fuori dal perimetro del D.Lgs. n. 201/2022 e non soggetti agli adempimenti previsti all'art. 30, i contratti di servizio *in house providing* affidati dalla medesima a Lepida Scpa, a Ravenna Entrate S.p.a. e ad Acqua Ingegneria S.r.l. che trovano, oggi, riferimento all'art 7, comma 2, del vigente Codice dei Contratti (D.Lgs. n. 36/2023), in quanto servizi strumentali ex art. 4 2° comma lett. d del D.lgs. n. 175/2016, e che pertanto, l'estratto della presente relazione costituisce appendice della relazione di cui all'articolo 20 del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i.

Mentre viene esclusa la gestione dei servizi in economia, come confermato anche dal Quaderno Anci sopracitato.

Infine, si segnala che la Provincia di Ravenna al 31/12/2024 **non ha affidato** servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Per quanto riguarda gli **“altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio”** così come previsti dall'articolo 30 del D.Lgs. n. 201/2022 si segnalano:

- ATERSIR - Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti in qualità di ente di governo dell'ambito regionale in materia di Servizio Idrico e Servizio Rifiuti, pubblica sul proprio sito di amministrazione trasparente, la Ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici ambientali che rileva, per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio;

e

- AMR - Agenzia Mobilità Romagnola S.r.l. Consortile per quanto attiene ai Servizi di Trasporto Pubblico Locale TPL di propria competenza pubblica sul proprio sito di amministrazione trasparente, la Relazione Ex Art. 30 D.Lgs. 201/2022 – Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi di Trasporto Pubblico Locale Bacino di Ravenna.

Quanto agli indicatori di qualità, rilevata la genericità e la indeterminatezza, si ritiene opportuno rinviare agli “indicatori di qualità” previsti nelle Carte dei Servizi delle società tenute all'adempimento, in quanto appaiono oggettivamente più ampi e pertinenti, in rapporto agli specifici servizi di competenza.