

RELAZIONE DI RICOGNIZIONE DELLA SITUAZIONE GESTIONALE DEI SERVIZI PUBBLICI DI RILEVANZA ECONOMICA DELLA PROVINCIA DI FORLÌ'-CESENA AI SENSI DELL'ART. 30 DEL D.LGS. N. 201/2022 RICOGNIZIONE AL 31/12/2023

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*” – 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.

Il provvedimento, entrato in vigore il 31 dicembre 2022, è attuativo della delega di cui all’articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021). L’intervento sui servizi pubblici locali costituisce un elemento di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

La nuova disciplina introdotta dal decreto 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 coinvolgono 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’art. 30 del D.Lgs. n. 201/2022 “*Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali*” recita quanto segue:

*“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, dell’efficienza e 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.”

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 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 (il comma 3° del medesimo articolo rinvia al di fuori del Codice alla regolamentazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale al D.Lgs. n 201/2022).

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.

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 richiama a conferma 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 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., 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.*” L’appalto pertanto è posto 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*” sulla:

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

Tale 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. 201/2022 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.”

Con riferimento all’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.”

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”**. Pertanto, per quanto riguarda i servizi in cui è presente un ente o autorità di regolazione dovranno essere questi ultimi ad effettuare la ricognizione, limitandosi quindi la Provincia di Forlì-Cesena a rinviare come riferimento a quanto da tali enti/autorità deliberano e pubblicato sui propri siti istituzionali - *“amministrazione trasparente”*.

RICOGNIZIONE AL 31/12/2023

La presente ricognizione viene 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*, e 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..

La ricognizione riguarda soltanto i servizi pubblici locali di rilevanza economica e ne sono quindi esclusi i servizi privi di rilevanza economica e quelli strumentali.

Viene esclusa al momento la gestione dei servizi in economia (come confermato anche dal Quaderno Anci sopracitato).

In merito si segnala che la Provincia di Forlì-Cesena non ha affidato al 31/12/2023 servizi pubblici locali di rilevanza economica.

I servizi pubblici locali a rete idrico integrato, rifiuti, TPL (trasporto pubblico locale) su strada vengono regolati sul territorio della Provincia di Forlì-Cesena dai seguenti soggetti:

– servizio idrico e rifiuti: la Provincia di Forlì-Cesena fa parte di ATERSIR – Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per i Servizi Idrici e Rifiuti.

ATERSIR è l'Agenzia di regolazione dei servizi pubblici locali ambientali della regione Emilia-Romagna che si occupa di Servizio Idrico Integrato (acquedotto, fognatura e depurazione) e di Servizio Gestione Rifiuti Urbani (raccolta, trasporto, avvio a recupero, smaltimento).

Con la L.R. istitutiva n. 23/2011, la Regione Emilia-Romagna ha previsto l'individuazione di un unico ambito territoriale ottimale comprendente l'intero territorio regionale (oltre ad eventuali Comuni esterni limitrofi al confine regionale) e attribuito le funzioni delle vecchie Agenzie provinciali al nuovo ente pubblico dotato di autonomia amministrativa, contabile e tecnica.

L'Agenzia, cui partecipano obbligatoriamente tutti i Comuni e le Province della Regione attuando in essa l'esercizio associato delle funzioni pubbliche relative al Servizio Idrico Integrato (SII) e al Servizio di Gestione integrata dei Rifiuti urbani (SGR), si qualifica dunque come Ente di Governo dell'Ambito territoriale ottimale (EGATO) ai sensi dell'art. 3-bis del D.L. 138/2011 e pertanto è ente competente all'effettuazione della ricognizione ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. 201/2022 per tutto l'ambito regionale di competenza;

– servizio TPL su strada: la Provincia di Forlì-Cesena partecipa con una quota del 9,47% al capitale sociale della Società A.M.R. - Agenzia Mobilità Romagna; A.M.R. è una Srl consortile di proprietà degli Enti Locali delle Province di Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini, nata dalla fusione delle precedenti Agenzie a dimensione provinciale (per questa Provincia ex Società A.T.R.). La società A.M.R. ha per oggetto lo svolgimento, nell'ambito territoriale romagnolo di tutte le funzioni di Agenzia per la mobilità previste dalle norme vigenti e quindi di tutte le funzioni amministrative spettanti agli enti soci in materia di trasporto pubblico di persone. Dal 1.3.2017 la società ha assunto il ruolo di Agenzia di Ambito sovrabacinale Romagna come previsto dalla D.G.R. n.908/2012.

Quindi, per quanto riguarda *gli "altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio"* così come previsti dall'articolo 30 si segnala che:

- ATERSIR Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per i servizi idrici e rifiuti provvederà alla pubblicazione sul proprio sito internet dei documenti sul servizio di propria competenza e alla contestuale trasmissione all'Anac, che provvederà alla sua immediata pubblicazione sul proprio portale telematico, in un'apposita sezione dedicata alle Relazioni annuali sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali previste dal D.Lgs. n. 201/2022 art. 30 comma 2;

- AMR Agenzia Mobilità Romagnola S.r.l. Consortile provvederà alla pubblicazione sul proprio sito internet dei documenti sul servizio di propria competenza e alla contestuale trasmissione all'Anac, che provvederà alla sua immediata pubblicazione sul proprio portale telematico, in un'apposita sezione dedicata alle Relazioni annuali sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali previste dal D.Lgs. n. 201/2022 art. 30 comma 2;

La Provincia di Forlì-Cesena non eroga i servizi pubblici locali non a rete per i quali il Ministero ha individuato gli indicatori di qualità, ossia parcheggi, impianti sportivi, servizi cimiteriali, luci votive, trasporto scolastico.

I servizi che la Provincia di Forlì-Cesena ha affidato direttamente alla società in house Lepida S.c.p.A. (partecipata dalla Provincia di Forlì-Cesena con una quota del 0,0014%), sono da ricondurre a servizi di natura strumentale e non a servizi pubblici locali di rilevanza economica, non costituendo pertanto la ricognizione Appendice alla relazione di cui all'articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016.