

## Servizi pubblici locali, Assoambiente: “Serve maggiore coordinamento”

MILANO – “Il nuovo decreto di riordino dei servizi pubblici locali costituisce un ottimo punto di arrivo e, al contempo, di ri-partenza per la regolamentazione del comparto dei rifiuti. Occorre oggi però maggiore coordinamento con la regolazione Arera e la disciplina sui contratti pubblici”. È questo in sintesi il giudizio formulato da Assoambiente (l’Associazione che rappresenta le imprese che operano nel settore dell’igiene urbana, riciclo, recupero, economia circolare e smaltimento di rifiuti, nonché bonifiche) sull’attuale normativa in materia di servizi pubblici locali nel corso dell’evento promosso a Roma dal titolo “Testo unico sui servizi pubblici locali: voci a confronto sulle novità 2023”.

**In apertura dell’incontro i rappresentanti dell’Associazione hanno rilevato come negli ultimi 20**

anni ogni Governo si è misurato, senza successo, con una riforma dei servizi pubblici locali. L’attuale Governo ha con efficacia portato avanti il lavoro impostato dal Governo Draghi ed ha approvato il Decreto legislativo del 23 dicembre 2022, n. 201 di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. In linea generale le disposizioni approvate sono indice della scelta dettata dal Pnrr, di operare nel senso di una nuova e maggiore concorrenza per i servizi pubblici locali, tra cui quello di gestione dei rifiuti urbani. Diversi gli elementi positivi introdotti, tra cui gli obblighi di motivazione e di trasparenza sulle modalità di affidamento dei servizi, che sono uno dei punti nevralgici della riforma in grado di valorizzare il mercato e le imprese con slancio industriale.

**Nel corso dell’evento il Presidente Chicco Testa** ha evidenziato come: “Il nostro settore ha bisogno di una programmazione di medio-lungo periodo all’interno della quale gli Enti locali e gli Enti d’ambito si assumano le giuste responsabilità nei confronti delle comunità locali per l’efficienza e la qualità delle gestioni dei rifiuti”.

**L’Associazione ha poi ribadito come per il settore** serve oggi restituire organicità, semplicità e chiarezza ad un quadro normativo troppo frastagliato. In tal senso un’opportunità unica arriva oggi dalla riforma del Codice degli appalti.



Peso:12%



*Il nuovo testo unico sui servizi pubblici locali rimette al centro gli obblighi di motivazione e trasparenza degli affidamenti, ma resta il nodo su chi dovrà valutarne la legittimità. Luci e ombre del d.lgs 201/2022 nel digital talk di Assoambiente*

Il nuovo testo unico dei servizi pubblici locali rimette al centro i principi del risultato e della trasparenza degli affidamenti, ma la strada per aprire maggiori spazi di **concorrenza** sul mercato è ancora lunga. Anche e soprattutto nel settore della gestione dei rifiuti. “Negli ultimi tempi la tendenza ad affidare ambiti e servizi a società in house o miste (ma con la stessa configurazione) è **dilagata in maniera eccezionale**, peraltro con una serie di ipocrisie – spiega **Chicco Testa**, presidente di Assoambiente – come nel caso di AMA, a Roma, che appalta ai privati buona parte delle attività che dovrebbe svolgere in virtù del contratto di servizio siglato con il Comune”. Stando all’ultima relazione dell’authority di regolazione **Arera**, su 7mila 608 soggetti iscritti all’anagrafica dei gestori del servizio pubblico rifiuti nel 2021, **l’86,5%** dei casi risultava accreditato come ente pubblico. “Il testo unico afferma principi importanti, l’auspicio è che costringa gli enti locali a un supplemento di riflessione” dice Testa.

Per tradurre efficacemente nella pratica i principi del decreto legislativo 201 del 2022 saranno centrali le funzioni esercitate da Arera e dall’authority antitrust, ma anche il coordinamento con il **nuovo codice degli appalti**, in via di approvazione. Sono le indicazioni emerse nel corso di un digital talk di **Assoambiente** aperto a imprese ed esperti di settore, tutti concordi nel sottolineare come il nuovo testo unico – in vigore dallo scorso 1 gennaio e scaturito dalla legge sulla concorrenza approvata in attuazione del PNRR – abbia il merito di puntare a reimpostare sui binari corretti il mercato dei servizi locali. “Vengono codificati in un unico corpus di norme aspetti che

fino a ieri erano dimenticati – spiega il direttore del Laboratorio Ref **Donato Berardi** – impegni e obblighi che pur essendo codificati nelle norme di legge spesso e volentieri nessuno metteva in pratica”.

Come la ristabilita centralità degli **obblighi di motivazione e trasparenza** degli affidamenti. “Il decreto legislativo prevede **obblighi minimi** di qualificazione della motivazione, quindi un controllo più stringente di legittimità amministrativa”. Cosa che fa apparire l’affidamento in house come un vero e proprio “**regime sorvegliato**”, dice **Serena Sileoni**, economista dell’Istituto Bruno Leoni. Restano ancora diversi però i nodi da sciogliere perché il testo possa diventare effettivamente una leva capace di aprire al mercato settori ancora dominati da **gestioni dirette e affidamenti in house**. Anche se ai sensi del testo unico le scelte degli enti locali dovranno essere accompagnate da articolate istruttorie obbligatorie che motivino la scelta “molto ancora è demandato alla **discrezionalità degli enti locali**” sottolinea infatti Berardi. “Anche il nuovo testo unico – aggiunge l’economista **Carlo Stagnaro** – mantiene l’impostazione per cui se fai un affidamento ti devi giustificare, ma **nessuno è titolato a valutare** se la giustificazione è credibile o no. Il decreto legislativo ha il merito di aver riportato la palla al centro, ma non ci dice dove debba essere calciata”.

Secondo Serena Sileoni aver rimesso al centro gli obblighi di motivazione e trasparenza aiuterà ad arginare la discrezionalità degli enti locali. “L’affidamento in house è effettuato con delibera – dice – quindi è un provvedimento **sottoponibile a controllo giurisdizionale**“. Oltretutto il testo unico ne vincola l’efficacia “a una clausola di ‘stand still’ di sessanta giorni” dice, dando modo agli interessati di valutare e eventualmente impugnare il provvedimento. Ma la domanda resta. Chi sarà a sorvegliare? A chi toccherà vigilare e valutare la solidità delle **motivazioni** e la legittimità degli affidamenti? Per Carlo Stagnaro potranno essere **le imprese** stesse a farsi sentinella sollecitando, laddove necessario, l’intervento della giustizia amministrativa, mentre per Donato Berardi, **piuttosto che moltiplicare i contenziosi**, legando le sorti degli affidamenti alle mutevoli (talvolta volubili) decisioni dei TAR, occorrerebbe chiarire meglio il ruolo delle autorità competenti in materia, su tutte Arera e antitrust. “Quello della motivazione non è un tema giuridico, ma economico – spiega Berardi – quindi abbiamo bisogno di qualcuno che abbia **le competenze giuste** per affrontarlo. **Credo possa essere l’AGCM**, quantomeno con un parere sull’istituzione di nuovi servizi pubblici locali o sugli affidamenti in house. Anche Arera – aggiunge – ha oggi tutti gli strumenti per segnalare i soggetti affidatari che abbiano esiti non coerenti con gli impegni e gli obiettivi della regolazione”.

L’entrata in vigore del testo unico, insomma, non è un punto d’arrivo ma di partenza. Con riferimento specifico ai servizi pubblici di gestione dei rifiuti, avverte Berardi, il “**fine tuning**” del testo unico necessario a garantire l’efficacia della leva concorrenziale andrà calato anche nel quadro della più ampia diafrasi **tra regolazione e mercato** apertasi con l’approvazione del metodo tariffario Arera, recentemente infiammata dagli interventi dell’antitrust prima e del TAR Emilia-Romagna poi sul supposto uso illegittimo del nuovo sistema di tariffe per gli impianti. “La segnalazione dell’AGCM ha messo in moto una riflessione che in qualche modo **andrà ricomposta**” chiarisce Berardi. Poi, naturalmente, c’è da fare in modo che tanto gli strumenti di regolazione quanto il nuovo testo unico sui servizi locali siano allineati alla imminente riforma del **codice dei contratti pubblici**, attualmente al vaglio del Parlamento. “Un’occasione decisiva per sviluppare dinamiche competitive finalizzate a elevare la qualità dei servizi erogati che soddisfino a pieno i bisogni dei cittadini – ha chiarito **Ferdinando Di Mezza** di Assoambiente – nel rispetto delle diverse competenze istituzionali, risulta fondamentale un ruolo attivo di advocacy da parte dell’Autorità nei confronti delle stazioni appaltanti per avviare un percorso di convergenza tra i bandi di gara pubblicati e le disposizioni regolatorie affinché i nuovi contratti di servizio siano, per loro natura, coerenti con la regolazione”.

## I SERVIZI PUBBLICI LOCALI OGGI

02/02/2023



Il nuovo decreto di riordino dei servizi pubblici locali costituisce un ottimo punto di arrivo e, al contempo, di ri-partenza per la regolamentazione del comparto dei rifiuti. Occorre oggi però maggiore coordinamento con la regolazione ARERA e la disciplina sui contratti pubblici.

È questo in sintesi il giudizio formulato da **Assoambiente** (l'Associazione che rappresenta le imprese che operano nel settore dell'igiene urbana, riciclo, recupero, economia circolare e smaltimento di rifiuti, nonché bonifiche) sull'attuale normativa in materia di servizi pubblici locali nel corso dell'evento promosso a Roma dal titolo "*Testo unico sui servizi pubblici locali: voci a confronto sulle novità 2023*".

In apertura dell'incontro i rappresentanti dell'Associazione hanno rilevato come negli ultimi 20 anni ogni Governo si è misurato, senza successo, con una riforma dei servizi pubblici locali. L'attuale Governo ha con efficacia portato avanti il lavoro impostato dal Governo Draghi ed ha approvato il Decreto Legislativo del 23 dicembre 2022, n. 201 di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

In linea generale le disposizioni approvate sono indice della scelta dettata dal PNRR, di operare nel senso di una nuova e maggiore concorrenza per i servizi pubblici locali, tra cui quello di gestione dei rifiuti urbani. Diversi gli elementi positivi introdotti, tra cui gli obblighi di motivazione e di trasparenza sulle modalità di affidamento dei servizi, che sono uno dei

punti nevralgici della riforma in grado di valorizzare il mercato e le imprese con slancio industriale.

Nel corso dell'evento il Presidente **Chicco Testa** ha evidenziato come: *“Il nostro settore ha bisogno di una programmazione di medio-lungo periodo all'interno della quale gli Enti locali e gli Enti d'ambito si assumano le giuste responsabilità nei confronti delle comunità locali per l'efficienza e la qualità delle gestioni dei rifiuti”*.

L'Associazione ha poi ribadito come per il settore serva oggi restituire organicità, semplicità e chiarezza ad un quadro normativo troppo frastagliato. In tal senso un'opportunità unica arriva oggi dalla riforma del Codice degli appalti.

*“La Riforma del Codice, attualmente in corso, rappresenta un'occasione decisiva per sviluppare dinamiche competitive finalizzate ad elevare la qualità dei servizi erogati che soddisfino a pieno i bisogni dei cittadini. Come già evidenziato nel corso di un'audizione in Commissione Ambiente della Camera è indispensabile per il comparto dei rifiuti che siano allineate alla regolazione dell'ARERA tutte le fasi del servizio, partendo dalle norme generali e da quelle sulle procedure di affidamento: troppo spesso, infatti, si assiste ad affidamenti non in linea con la regolazione dell'Autorità di settore. Così come è fondamentale dare chiarezza sui meccanismi normativi che consentano di riguadagnare rapidamente un equilibrio contrattuale a favore delle imprese, adeguando un aumento dei valori dei corrispettivi per tenere conto dei costi reali”*, ha osservato **Ferdinando Di Mezza** – Presidente sezione servizi e raccolta rifiuti urbani, che ha poi concluso: *“Il Decreto Legislativo di riordino dei servizi Pubblici Locali prevede che negli ambiti di competenza, le autorità di regolazione predispongono schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo. Nel rispetto delle diverse competenze istituzionali, risulta fondamentale un ruolo attivo di advocacy da parte dell'Autorità nei confronti delle stazioni appaltanti per avviare un percorso di convergenza tra i bandi di gara pubblicati e le disposizioni regolatorie affinché i nuovi contratti di servizio siano, per loro natura, coerenti con la regolazione”*.

## Assoambiente: revisione Codice Appalti e affidamento del servizio

**Assoambiente** (l'Associazione che rappresenta le imprese che operano nel settore dell'igiene urbana, riciclo, recupero, economia circolare e smaltimento di rifiuti, nonché bonifiche) ha formulato nei giorni scorsi **un proprio giudizio sulla revisione del Codice Appalti**, durante un incontro organizzato sul Decreto legislativo del 23 dicembre 2022, n. 201 di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Secondo l'Associazione, che parla attraverso il Presidente Chicco Testa, la riforma del Codice è un'occasione decisiva per sviluppare **dinamiche competitive** finalizzate ad elevare la **qualità dei servizi erogati** che soddisfino a pieno i bisogni dei cittadini.

Quanto in particolare al **settore rifiuti**, che interessa da vicino l'Associazione, Assocambiente ricorda che nel corso di un'audizione in Commissione Ambiente della Camera ha già sottolineato come sia indispensabile per il comparto dei rifiuti che **tutte le fasi del servizio siano allineate alla regolazione dell'ARERA**, partendo dalle norme generali e da quelle sulle procedure di affidamento: troppo spesso, infatti, si assiste ad affidamenti non in linea con la regolazione dell'Autorità di settore.

Gli fa eco **Ferdinando Di Mezza** – Presidente sezione servizi e raccolta rifiuti urbani che ricorda come sia fondamentale dare chiarezza sui meccanismi normativi che consentano di riguadagnare rapidamente un **equilibrio contrattuale a favore delle imprese**, adeguando un aumento dei valori dei corrispettivi per tenere conto dei costi reali: "Il Decreto Legislativo di riordino dei servizi Pubblici Locali prevede che negli ambiti di competenza, le autorità di regolazione predispongono schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo. Nel rispetto delle diverse competenze istituzionali, risulta fondamentale un ruolo attivo di advocacy da parte dell'Autorità nei confronti delle stazioni appaltanti per avviare un percorso di convergenza tra i bandi di gara pubblicati e le disposizioni regolatorie affinché i nuovi contratti di servizio siano, per loro natura, coerenti con la regolazione."



## Codice appalti, Assoambiente: “coordinare con Testo unico Servizi locali”

### L'audizione in commissione Ambiente alla Camera

L'adozione del nuovo Codice degli appalti è una riforma tanto attesa quanto necessaria, indispensabile per restituire chiarezza al quadro giuridico dei contratti pubblici, che negli ultimi sette anni è stato soggetto a continue modifiche e revisioni. Dal 2016 a oggi, ovvero dal momento della sua approvazione, il Codice dei contratti pubblici è stato modificato una trentina di volte, al punto da generare confusione tra le stazioni appaltanti e gli operatori economici, non sempre in grado di gestire le novità di volta in volta introdotte. In quest'ottica, il testo approvato dal Consiglio dei ministri lo scorso 16 dicembre ([v. Staffetta 21/12/22](#)), ora sottoposto al vaglio delle Camere, consentirà di restituire ordine e semplicità alla materia. L'adozione della riforma rientra anche tra gli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, che fissa al 31 marzo 2023 il termine per l'entrata in vigore del nuovo codice. La prossima scadenza da rispettare è però quella dell'8 febbraio 2023, data entro la quale le Commissioni competenti di Camera e Senato dovranno esprimere il proprio parere sullo schema di decreto legislativo elaborato e approvato in via preliminare dal governo.

Per approfondire l'argomento e intercettare eventuali nodi da sciogliere, la commissione Ambiente della Camera dei deputati sta consultando i vari portatori di interesse, inclusi i rappresentanti dei diversi segmenti del settore dei rifiuti. Ieri mattina, i parlamentari hanno ascoltato il vicepresidente e il direttore di Assoambiente, **Ferdinando Di Mezza** e **Elisabetta Perrotta**, rappresentanti delle imprese private del settore dei servizi ambientali. L'associazione, tra l'altro, come ricordato in sede di audizione, si occupa di stipulare il contratto collettivo nazionale di categoria, applicato a circa il 40% degli addetti del comparto.

Dal punto di vista di Assoambiente, che accoglie con favore l'intervento di riforma, è necessario garantire un maggior coordinamento tra la nuova disciplina sugli appalti pubblici e il Testo unico sui Servizi pubblici locali da poco in vigore, il Dlgs. 201/2022. “L'opportunità storica di mettere in ordine in modo coordinato e quasi in contemporanea al quadro normativo di riferimento appalti e servizi pubblici locali è il primo passo per sviluppare dinamiche concorrenziali finalizzate ad elevare la qualità dei servizi erogati che soddisfino a pieno i bisogni dei cittadini e degli utenti”, sottolinea l'associazione. Per fare questo, però, è necessario garantire un pieno coordinamento di tutte le nuove disposizioni, che oggi risulta assente.

Le norme sui contratti pubblici e sulle procedure di affidamento dovrebbero essere allineate anche alle disposizioni dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (Arera), ed in particolare al nuovo metodo tariffario rifiuti (Mtr-2) e al Testo unico per la

regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti urbani ([v. Staffetta Rifiuti 21/01/22](#)). Viste le competenze dell'Autorità in materia di predisposizione di schemi di bandi di gara e schemi di contratto tipo è inoltre fondamentale prevedere un ruolo attivo di advocacy da parte di Arera nei confronti delle stazioni appaltanti, in modo tale che i nuovi contratti di servizio risultino coerenti con la regolazione.

Assoambiente accoglie poi con favore la previsione di una clausola di revisione dei prezzi obbligatoria, ma sottolinea l'esistenza di alcune criticità. “Oltre a presentare molti vincoli applicativi, – spiegano i rappresentanti dell'associazione – interviene solo ex post con un meccanismo troppo complesso”. Bisognerebbe permettere a tutti i procedimenti e a tutti i contratti, siano essi già avviati o ancora da avviare, di applicare i nuovi meccanismi revisionali. La clausola andrebbe applicata anche ai procedimenti avviati prima dell'entrata in vigore della riforma, per garantire a tutti la possibilità di riguadagnare l'equilibrio contrattuale ogni qualvolta venga destabilizzato dai mutamenti del mercato.

Un altro elemento di frizione riguarda il tema degli affidamenti in house, molto diffusi nel comparto rifiuti. Secondo Assoambiente è necessario regolamentare gli affidamenti in house in modo chiaro, identificandone i limiti tassativi di applicazione, e in pieno coordinamento con il nuovo Testo unico sui Servizi pubblici locali. La soppressione del registro delle società in house gestito dall'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) è una misura che andrebbe evitata.

Infine, come previsto dallo schema di decreto, “è necessario prevedere la garanzia di applicazione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore, tenendo conto di quelli stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”. Assoambiente ritiene essenziale l'introduzione di riferimenti più chiari ai Ccnl propri del settore oggetto di contratto, per evitare fenomeni di dumping contrattuali negli affidamenti con gara e negli affidamenti in house dei servizi pubblici locali con incidenza della manodopera superiore al 50%.

© **Riproduzione riservata**