

Decreto - legge liberalizzazioni

Nella Gazzetta Ufficiale n. 71 del 24 marzo 2012 è stata pubblicata la **legge 24 marzo 2012, n. 27**, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge “sulle liberalizzazioni”, n. 1 del 2012 che reca disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, noto come “decreto-legge liberalizzazioni”.

Di seguito una sintesi dei contenuti del decreto che rivestono **maggior interesse per gli enti locali**, con **evidenza delle modifiche** apportate in sede di conversione dal Parlamento.

— • —

Liberalizzazione delle attività economiche e riduzione degli oneri Amministrativi sulle imprese (Articolo 1)	2
Interpretazione restrittiva delle norme.	3
Adeguamento da parte di Regioni ed enti locali.	3
Proroghe di norme in materia di liberalizzazione di attività economiche	3
Norme a tutela e promozione della concorrenza nelle amministrazioni pubbliche (Articolo 4)	4
Contenuto delle carte di servizio (Articolo 8)	5
Farmacie (articolo 11)	5
Liberalizzazione della distribuzione di carburanti (Articolo 17, comma 4)	7
Liberalizzazione degli impianti completamente automatizzati fuori dei centri abitati (Articolo 18)	8
Servizi pubblici locali (Articolo 25)	8
Primo ambito: Modifica dell'articolo 4 del decreto-legge n. 138/2011	8
Secondo ambito: Aziende speciali	12
Terzo ambito: Gestione integrata dei rifiuti	12
Quarto ambito: articolo 3 -bis del Decreto -legge n. 138/2011	13
Istituzione della Autorità di regolazione dei trasporti. Servizio taxi (articolo 36)	15
Misure per il trasporto ferroviario (Articolo 37)	16
Disposizioni in materia di carta di identità e in materia di anagrafe degli italiani residenti all'estero e di attribuzione del codice fiscale ai cittadini iscritti (Articolo 40)	17
Emissione di obbligazioni di scopo da parte degli enti locali (articolo 54)	18
Norma nel settore edilizio (Articolo 56)	18
Trasparenza dei costi sostenuti dagli enti locali per locazioni (Articolo 97-bis)	18

Liberalizzazione delle attività economiche e riduzione degli oneri Amministrativi sulle imprese (Articolo 1)

Le norme dell'articolo 1, in linea di continuità con le disposizioni sulle liberalizzazioni contenute nell'articolo 3 del decreto-legge n. 138/2011, si prefiggono l'obiettivo di dare attuazione al principio di libertà di iniziativa economica privata, sancito dall'articolo 41 della Costituzione, ed al principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea.

L'articolo in esame, al **comma 3**, autorizza il Governo ad adottare entro il 31 dicembre 2012 uno o più regolamenti per individuare e, conseguentemente, abrogare tutte le norme che rappresentano limitazioni all'esercizio di attività economiche e all'accesso alle stesse non giustificate da un interesse generale, e infine per individuare casi in cui deve essere mantenuto un regime autorizzatorio.

In particolare, saranno **abrogate**, come specifica il **comma 1**:

- a) le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica **non giustificati da un interesse generale**, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità;
- b) le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche **non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite**, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti.

Interpretazione restrittiva delle norme. Il **comma 2** dispone che le disposizioni recanti divieti, restrizioni o limitazioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche sono in ogni caso interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle finalità di interesse pubblico generale, consentendo solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica.

Adeguamento da parte di Regioni ed enti locali. Il **comma 4** prevede che le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni adeguino i propri ordinamenti ai principi e alle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 entro il **31 dicembre 2012**, in mancanza lo Stato esercita i propri poteri sostitutivi ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione.

L'adeguamento costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli enti territoriali, ai sensi dell'articolo 20, comma 3, del decreto-legge 98/2011, che esenta gli enti collocati nella classe più virtuosa dal concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati, a decorrere dall'anno 2012, in termini di indebitamento netto, nella misura stabilita dal comma 5 del medesimo articolo 20, nonché dall'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010.

Si tratta quindi di una misura premiale che incoraggia all'adeguamento, attraverso un alleggerimento dei vincoli del patto di stabilità.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri comunica, entro il termine del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'economia e delle finanze gli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure previste. In caso di mancata comunicazione entro il termine, si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità.

Proroghe di norme in materia di liberalizzazione di attività economiche. In sede di conversione, sono stati introdotti i **commi 4-bis e 4-ter**. Il comma 4-bis modifica l'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 138/2011, secondo il quale comuni, province, regioni e Stato devono adeguare i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è

espressamente vietato dalla legge (con le limitazioni espressamente elencate nella norma).

Tale obbligo di adeguamento (che doveva essere adempiuto entro un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, quindi entro il 16 settembre 2012) è stato prorogato dal **comma 4-bis** in esame al 30 settembre 2012. Il **comma 4-ter** novella l'articolo 31, comma 2, del decreto-legge n. 201/2011, in base al quale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali non può essere sottoposta a contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, fatta eccezione solo per quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, anche urbano, e dei beni culturali. Il comma 4-ter in commento proroga al 30 settembre 2012 il termine entro cui regioni ed enti locali devono adeguare i propri ordinamenti a tale principio (il termine iniziale era invece di 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, che è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2011).

Il comma 5 esclude dall'ambito di applicazione dell'articolo in esame i servizi di trasporto pubblico di persone e cose non di linea, i servizi finanziari (come definiti dall'art. 4 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59) e i servizi di comunicazione (come definiti dall'art. 5 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59) e le attività sottoposte a regolazione e vigilanza di apposita autorità indipendente.

Norme a tutela e promozione della concorrenza nelle amministrazioni pubbliche (Articolo 4)

L'articolo 4, **interamente sostituito dalla legge di conversione**, attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di raccogliere le segnalazioni delle autorità indipendenti che hanno a oggetto restrizioni alla concorrenza e impedimenti al corretto funzionamento dei mercati, al fine di predisporre le opportune iniziative di coordinamento amministrativo dell'azione dei ministeri e normative in attuazione degli articoli 41, 117, 120, 127 della Costituzione (che riguardano, rispettivamente, la libertà di iniziativa economica privata; la ripartizione della potestà legislativa tra Stato e regioni e l'esercizio della potestà

regolamentare; il divieto per le regioni di istituire dazi, di ostacolare la libera circolazione di cose e persone, di limitare l'esercizio del diritto al lavoro, e i poteri sostitutivi del Governo rispetto agli enti locali; la potestà del Governo e delle regioni di promuovere la questione di legittimità costituzionale nei confronti di leggi regionali e statali per violazione delle rispettive competenze).

Contenuto delle carte di servizio (Articolo 8)

Le carte di servizio devono indicare in modo preciso e puntuale i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori di servizi pubblici anche locali o di un'infrastruttura necessaria per l'esercizio di un'attività di impresa o per l'esercizio di un diritto della persona costituzionalmente garantito.

Il comma 2, con lo scopo di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, attribuisce il compito di definire gli specifici diritti indicati al comma 1 alle Autorità indipendenti di regolazione e ad ogni altro ente pubblico, anche territoriale, dotato di competenze di regolazione sui servizi pubblici anche locali. Le imprese che gestiscono il servizio o l'infrastruttura possono definire in via autonoma ulteriori garanzie.

Farmacie (articolo 11)

L'articolo 11, **interamente sostituito in sede di conversione** del decreto-legge, prevede un ampliamento delle fattispecie attualmente previste per l'apertura di farmacie. Innanzitutto, il comma 1 riduce il rapporto farmacia/abitante, che scende a una ogni 3.300 abitanti (il decreto-legge prevedeva 3.000 abitanti), originariamente fissato a 5.000 e 4.000 abitanti, rispettivamente in centri fino a 12.500 e in centri con un numero di abitanti superiore a tale entità. La popolazione eccedente tale parametro consente l'apertura di un'ulteriore farmacia qualora sia superiore al 50 per cento del parametro stesso (vale a dire 1.651 abitanti).

In aggiunta a queste nuove sedi farmaceutiche, sempre il comma 1, si prevede la possibilità per le Regioni di istituire – con un limite del 5 per cento sul totale delle farmacie

– ulteriori nuove farmacie in aree di alta frequentazione (stazioni ferroviarie, aeroporti civili a traffico internazionale, stazioni marittime, aree di servizio autostradali, centri commerciali ecc).

Fino al 2022, queste farmacie sono offerte in prelazione ai Comuni in cui le stesse hanno sede (comma 10).

I Comuni devono:

- stabilire il numero delle farmacie risultante dall'applicazione dei parametri previsti dalle nuove norme;
- identificare, sentiti l'Asl e l'ordine provinciale dei Farmacisti competenti per territorio, le zone di ubicazione delle nuove farmacie secondo criteri di equa distribuzione e di copertura delle aree scarsamente abitate;
- svolgere, con cadenza biennale, una revisione del numero di farmacie spettanti, sulla base delle rilevazioni Istat della popolazione residente.

Ai Comuni inoltre è riconosciuta la competenza ad individuare il numero di nuove farmacie disponibili sul territorio ed ad inviare tali dati alla Regione, entro e non oltre 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge (comma 2).

Alle Regioni spetta bandire il concorso straordinario per soli titoli entro 60 giorni dall'invio dei dati comunali, per il conferimento delle sedi nuove o di quelle vacanti.

Il comma 9 prevede disposizioni che contemplano poteri sostitutivi in capo alla Regione ed al Consiglio dei Ministri, in caso di inadempienza degli enti tenuti a provvedere.

In particolare: la Regione provvede con un proprio atto, entro i successivi sessanta giorni dalla mancata comunicazione da parte del Comune, dei dati relativi alla pianta organica delle farmacie; il Consiglio dei Ministri nomina un apposito commissario sostitutivo della Regione, espletando anche le procedure concorsuali previste, nel caso in cui questa non provveda nei confronti del Comune inadempiente, ovvero non provveda a bandire il concorso straordinario e a concluderlo entro i termini previsti.

Il comma 8 contiene norme di liberalizzazione dell'attività, in quanto consente:

- a) l'apertura delle farmacie in orari diversi da quelli obbligatori;
- b) la possibilità per le farmacie di praticare sconti sui prezzi di tutti i tipi di farmaci e prodotti venduti.

Il comma 13 consente anche alle parafarmacie e ai *corner* dei centri commerciali presenti nei comuni con meno di 12.500 abitanti di vendere senza ricetta medica quei farmaci che l'AIFA escluderà dalla lista dei medicinali di classe C, posti a carico del cittadino e con obbligo di prescrizione.

E' inoltre prevista la vendita presso le parafarmacie ed i *corner* dei centri commerciali anche dei medicinali veterinari e dei medicinali officinali che non hanno bisogno di ricetta medica (commi 14 e 15).

Liberalizzazione della distribuzione di carburanti (Articolo 17, comma 4)

La disposizione contiene una nuova ondata di liberalizzazioni nel sistema di distribuzione dei carburanti. Di particolare interesse per gli enti locali è **il comma 4** che, con una modifica al comma 8 dell'articolo 28 del decreto-legge n. 98/2011 dispone che negli impianti distribuzione di carburanti è sempre consentito:

- a) l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande (fermo restando il possesso dei requisiti di onorabilità e professionali di cui all'articolo 71 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59);
- b) l'esercizio dell'attività di un punto di vendita non esclusivo di quotidiani e periodici senza limiti di ampiezza della superficie dell'impianto e l'esercizio della rivendita di tabacchi presso gli impianti di distribuzione carburanti con una superficie minima di 500 mq;
- c) la vendita di ogni bene e servizio, nel rispetto della vigente normativa relativa al bene e al servizio posto in vendita, a condizione che l'ente proprietario o gestore della strada verifichi il rispetto delle condizioni di sicurezza stradale.

E' previsto inoltre che i Comuni non rilascino ulteriori autorizzazioni o proroghe di autorizzazioni relativamente agli impianti incompatibili e che l'adeguamento per gli impianti esistenti debba aver luogo entro il 31 dicembre 2012. Il mancato adeguamento entro tale termine comporta una sanzione amministrativa pecuniaria da determinare in rapporto all'erogato dell'anno precedente, da un minimo di mille euro a un massimo di cinquemila euro per ogni mese di ritardo nell'adeguamento e, per gli impianti incompatibili, costituisce causa di decadenza dell'autorizzazione amministrativa di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, dichiarata dal Comune competente.

Liberalizzazione degli impianti completamente automatizzati fuori dei centri abitati (Articolo 18)

La disposizione, a seguito di modifiche apportate al comma 7 dell'articolo 28 del decreto-legge n. 98/2011, vieta di apporre vincoli agli impianti stradali di distribuzione carburanti posti al di fuori dei centri abitati, come definiti ai sensi del codice della strada o degli strumenti urbanistici comunali. In particolare questi impianti non potranno subire limitazioni all'utilizzo continuativo, anche senza assistenza, delle apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato (cioè per la modalità automatizzata di rifornimento).

Servizi pubblici locali (Articolo 25)

L'art. 25 del decreto legge interviene su diversi ambiti:

Primo ambito: Modifica dell'articolo 4 del decreto-legge n. 138/2011

E' stata riscritta in più punti, anche se l'impianto complessivo è salvaguardato, la disciplina generale dei servizi pubblici locali contenuta nell'art. 4 del decreto-legge n. 138/2011 che, si ricorda, ha avuto lo scopo di colmare il vuoto lasciato dall'abrogazione dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112/2008.

Delibere quadro in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica

L'articolo 25 del decreto-legge sulle liberalizzazioni sostituisce *in toto* l'art. 4, comma 3, del dl n. 138/2011. Quest'ultimo comma prevedeva l'invio della delibera quadro all'Autorità garante "anche" ai fini della relazione al Parlamento di cui alla legge 287/1990, con ciò adombrando l'idea che tale trasmissione fosse non soltanto finalizzata alla predisposizione della predetta relazione, ma anche a fini di controllo. Il nuovo comma 3 ridisciplina tale profilo, disponendo espressamente che, per gli enti territoriali con popolazione superiore a 10.000 abitanti, la delibera quadro è adottata previo parere obbligatorio dell'Antitrust, che dovrà pronunciarsi entro il termine di 60 giorni. Correlativamente, viene modificato anche

il comma 4 dell'art. 4 del dl 138. Il testo previgente del comma 4 prevedeva la periodicità della verifica condotta dagli enti locali circa l'attualità della scelta fra liberalizzazione e affidamento *in house*, e comunque prima di procedere al conferimento e al rinnovo della gestione dei servizi. La prima verifica va fatta entro il 13 agosto 2012 (dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 138). Il testo della nuova disposizione ridisegna il procedimento di invio della delibera di verifica all'Autorità: la delibera quadro è, in particolare, adottata entro trenta giorni dal parere e, in assenza della delibera, l'ente locale non può procedere all'attribuzione di diritti di esclusiva.

Affidamenti *in house*

Il comma 13 dell'art. 4 del D.L. n. 138/2011 fissava a 900.000 euro annui la soglia economica per gli affidamenti *in house*. Il nuovo comma 13 abbassa la soglia di valore per gli affidamenti *in house* da **900.000 a 200.000 euro annui**, per cui si riduce ulteriormente la possibilità per gli enti locali di ricorrere allo strumento dell'*in house* nel caso in cui intendano procedere all'attribuzione di diritti di esclusiva.

Regime transitorio degli affidamenti non conformi e principio di continuità nell'erogazione dei servizi

La nuova disciplina posticipa le scadenze per la cessazione degli affidamenti non più conformi.

Più specificamente:

- gli affidamenti di cui alla lettera a) fra cui, in particolare, quelli diretti relativi a servizi sopra la soglia economica (ora fissata a 200.000 euro annui) o disposti in assenza dei requisiti comunitari, dovranno cessare alla data del **31 dicembre 2012** in luogo del 31 marzo 2012;
- le gestioni di cui alla lettera b) affidate direttamente a società miste, qualora la selezione sia avvenuta senza gara a doppio oggetto, dovranno cessare alla data del **31 marzo 2013** in luogo del 30 giugno 2012.

In deroga alla cessazione degli affidamenti non più conformi di cui alla lett. a), è consentito che, per non più di tre anni, l'affidamento per la gestione avvenga in favore di

un'unica società *in house*, che risulti dalla integrazione operativa di preesistenti gestioni (in affidamento diretto ed in economia), tale da configurare un unico gestore del servizio a livello di ambito o di bacino territoriale ottimale, ai sensi del nuovo articolo 3-*bis*. Si precisa che entro il 31 dicembre 2012 devono essere perfezionati sia la soppressione delle preesistenti gestioni, sia la costituzione della nuova società *in house*.

Ferme restando le scadenze del regime transitorio, stabilite nel comma 32 dell'art. 4 del decreto-legge n. 138, le modifiche in esame introducono, con il comma 32-*ter*, il **principio di continuità nell'erogazione dei servizi**, in base al quale i gestori assicurano la prosecuzione delle attività anche oltre le scadenze, ed assicurano in particolare il rispetto degli obblighi di servizio pubblico e degli standard minimi, alle condizioni dei contratti e degli altri atti che regolano il rapporto, fino al subentro del nuovo gestore e comunque, in caso di liberalizzazione del settore, fino all'apertura del mercato alla concorrenza. In relazione a ciò, non può essere preteso ad alcun titolo nessun indennizzo o compenso aggiuntivo.

Trasporto ferroviario regionale. La nuova disciplina modifica e integra l'art. 4, comma 34, del D.L. n. 138/2011 il quale definisce l'ambito di applicazione delle disposizioni contenute nello stesso articolo. La nuova norma innova il precedente comma sostanzialmente eliminando il trasporto ferroviario regionale dal novero dei c.d. settori esclusi. Ne consegue che il trasporto ferroviario regionale, a seguito della modifica apportata, rientrerebbe pienamente nel perimetro di applicazione della disciplina generale dei servizi pubblici locali di cui all'art. 4 del D.L. 138/2011. Il comma è poi integrato da un nuovo periodo che, sempre con riguardo al trasporto pubblico regionale ferroviario, fa salvi fino alla scadenza naturale dei primi sei anni di validità gli affidamenti e i contratti di servizio già deliberati o sottoscritti in conformità all'art. 5 del regolamento CE n. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 ed in conformità all'articolo 61 della legge 23 luglio 2009, n. 99.

La legge di conversione ha infine aggiunto all'art. 4 il nuovo **comma 34-*quater*** dell'art. 4, relativo alla durata degli affidamenti in essere a valere su infrastrutture ferroviarie

interessate da investimenti compresi in programmi co-finanziati con risorse comunitarie. Tali affidamenti cessano con la conclusione dei lavori, previsti dai programmi di finanziamento, e degli eventuali connessi collaudi, anche di esercizio.

Trasporto pubblico locale su gomma. La legge di conversione ha aggiunto all'art. 4 del dl n. 138 anche il comma 34-*ter*, relativo al trasporto pubblico locale su gomma. La norma conferma la validità, fino alla scadenza fissata nel relativo contratto, degli affidamenti diretti, in essere alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge (che, ricordiamo, è il 25 marzo 2012). La conferma della validità fino alla naturale scadenza si applica agli affidamenti per i quali si realizzano entrambe le due seguenti condizioni: 1) che siano stati affidati ai sensi dell'articolo 61 della legge n. 99/2009 (che consente alle regioni e agli enti locali di svolgere il servizio di trasporto pubblico locale mediante affidamento con gara; oppure mediante affidamento *in house*; o ancora mediante aggiudicazione diretta per i contratti di servizio inferiori, per valore o per chilometri annui, ai limiti previsti dal regolamento, in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione e per il trasporto ferroviario); siano altresì conformi all'articolo 8 del reg. CE n. 1370/2007 (il quale detta la disciplina transitoria correlata all'entrata in vigore, il 3 dicembre 2009, del regolamento CE n. 1370/2007, facendo salvi, fino alla loro scadenza, i contratti stipulati tra il 26 luglio 2000 e il 3 dicembre 2009 in base a una procedura diversa da un'equa procedura di gara, purché abbiano durata non superiore a dieci anni).

Servizio di distribuzione del gas naturale. La legge di conversione ha confermato che tale servizio è escluso dall'ambito di applicazione dell'articolo 4, tuttavia ha specificato che a esso si applica quanto previsto dal precedente comma 33 in merito alla disciplina dei limiti di operatività degli affidatari diretti senza gara e gli altri limiti previsti.

Obblighi informativi dei concessionari. Si prevedono alcuni obblighi informativi il cui inadempimento potrebbe comportare l'applicazione di sanzioni amministrative: in particolare i concessionari e affidatari di servizi pubblici locali saranno obbligati a fornire a

comuni che vogliono bandire una gara per l'assegnazione dei servizi tutte le informazioni a ciò utili (caratteristiche tecniche degli impianti, rivalutazioni, ammortamenti, ecc.).

Secondo ambito: Aziende speciali

Viene **novellato l'art. 114 del Testo unico** degli enti locali. La principale novità consiste nel sottoporre dal 2013 le aziende speciali e le istituzioni

(escluse quelle che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e farmacie)

al patto di stabilità interno, secondo modalità che saranno definite con apposito decreto. A tali organismi, inoltre, si dovranno applicare tutte le disposizioni dettate negli ultimi anni dal legislatore al fine di contenere la spesa pubblica, ossia quelle che prevedono, a carico degli enti locali, divieti o limiti alle assunzioni, contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenza anche degli amministratori, obblighi e limiti alle partecipazioni societarie degli enti locali, imponendo precisi obblighi di vigilanza in capo agli enti locali stessi. Si prevede, infine, che sia le aziende speciali che le istituzioni dovranno applicare le disposizioni del decreto legislativo n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici).

Agli enti locali è attribuita la vigilanza sull'osservanza delle disposizioni in esame da parte dei soggetti indicati.

Terzo ambito: Gestione integrata dei rifiuti

Viene modificata la disciplina, contenuta nel Codice dell'ambiente (decreto legislativo n. 152/06), relativa al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, nel senso di consentire l'affidamento della gestione e la erogazione del servizio congiuntamente o meno alle attività di gestione e realizzazione degli impianti (prima era consentito solo congiuntamente). Per gli impianti i cui titolari non sono enti locali, si dispone inoltre che l'affidatario deve comunque garantire l'accesso a tariffe regolate e predeterminate e le potenzialità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel Piano d'Ambito. Si interviene sull'articolo 14 del D.L. n. 201/2011, che istituisce il tributo

comunale sui rifiuti e servizi, sostituendo il riferimento all'affidamento in regime di privativa degli enti locali con il procedimento inerente all'attribuzione dei diritti di esclusiva, di cui all'art. 4 c. 1 del D.L. n. 138/11.

Quarto ambito: articolo 3 -bis del Decreto -legge n. 138/2011

L'art. 25 aggiunge l'art. 3 -bis “**Ambiti territoriali e criteri di organizzazione** dello svolgimento dei servizi pubblici locali” al decreto-legge n. 138/2011. Vediamo cosa prevede il nuovo articolo:

1. le regioni, entro il termine del 30 giugno 2012, organizzano in ambiti o bacini territoriali ottimali lo svolgimento dei servizi pubblici locali **a rete di rilevanza economica**

(in sede di conversione del decreto-legge, è stato chiarito che la norma riguarda i soli servizi di rilevanza economica e inoltre il campo operativo della norma è stato circoscritto ai soli servizi a rete). L'ambito o il bacino devono avere una dimensione **di norma** (inciso aggiunto in sede di conversione) non inferiore al territorio provinciale: tuttavia, la legge di conversione ha riconosciuto alle regioni la possibilità di derogare alla dimensione provinciale, individuando ambiti di dimensione diversa, purché la scelta sia motivata in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e rispetto a specifiche caratteristiche del servizio.

La proposta in tal senso può essere presentata anche dai Comuni entro il 31 maggio 2012, previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo già costituito sulla base di convenzioni tra enti locali stipulate ex art. 30, Testo unico degli enti locali (decreto legislativo n. 267/2000).

In sede di conversione, è stata anche introdotta una clausola di salvaguardia, che fa salva l'organizzazione per ambiti di singoli servizi già prevista da normative di settore e da disposizioni regionali e già avviata mediante costituzione di bacini di dimensioni non inferiori a quelle previste dall'articolo in esame, anche sulla base di direttive europee

(in particolare, la norma potrebbe riferirsi ai servizi idrici che, ai sensi dell'articolo 147 del Codice ambientale - D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152- sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge Galli (L. 36/1994); analoga organizzazione territoriale è prevista dall'articolo 200 del Codice ambientale per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani).

L'individuazione degli ambiti compete alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, che devono provvedervi entro il 30 giugno 2012. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri è autorizzato ad esercitare i poteri sostitutivi di cui all'art. 8 della legge n. 131/2003;

2. Il comma 2, introdotto dalla legge di conversione, qualifica come **elemento di valutazione dell'offerta**, in sede di affidamento del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica, la circostanza che siano stati adottati strumenti di tutela dell'occupazione.

3. a decorrere dal 2013 si eleva a elemento di valutazione della virtuosità, ai sensi dell'art. 20, comma 3, del decreto-legge n.98/2011, l'applicazione delle procedure di affidamento dei servizi a evidenza pubblica da parte delle Regioni e degli enti locali o degli enti di governo locali dell'ambito o del bacino;

4. le società affidatarie *in house* sono assoggettate al patto di stabilità, secondo modalità da definirsi con apposito decreto; spetta all'ente locale (o all'ente di governo locale dell'ambito o del bacino) vigilare sul rispetto del patto di stabilità. Il nuovo articolo 3-bis, inoltre, impone alle società *in house* di applicare il codice degli appalti per l'acquisto di beni e servizi (norme di tenore analogo sono già contenute nell'art. 4 del decreto-legge n. 138/2011). Infine, quanto al personale, la norma prevede che le medesime società "adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 nonché delle disposizioni che stabiliscono a carico degli enti locali divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, contenimento degli oneri

contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitarie e per le consulenze anche degli amministratori”.

Istituzione della Autorità di regolazione dei trasporti. Servizio taxi (articolo 36)

L'articolo 36, interamente modificato durante l'*iter* parlamentare, istituisce, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità, di cui alla legge n. 481/1995 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità), l'Autorità di regolazione dei trasporti, attribuendogli la competenza nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori (nel suo testo originario, l'articolo in esame prevedeva che il Governo avrebbe dovuto presentare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, un disegno di legge istitutivo dell'Autorità e, in attesa dell'istituzione, disponeva, con una modifica dell'articolo 37 del decreto legge n. 201 del 2011, l'attribuzione all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas delle funzioni regolatorie dei trasporti).

Riguardo alle disposizioni che regolano l'organizzazione e il funzionamento della nuova Autorità, rimandiamo alla lettura dell'art. 36.

Per le finalità del Primo piano, vogliamo in questa sede concentrare la nostra attenzione sulle funzioni che la legge ha attribuito all'Autorità con particolare riferimento al **servizio taxi**. Ebbene, all'Autorità compete il compito di monitorare e verificare la corrispondenza del servizio, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, per garantire il diritto di mobilità degli utenti. I comuni e le regioni, nell'ambito delle proprie competenze, provvedono, previo parere dell'Autorità, ad adeguare il servizio sulla base dei seguenti principi: 1) **l'incremento del numero delle licenze** (se ritenuto necessario, anche in base a un'analisi comparata svolta dall'Autorità delle altre realtà comunitarie comparabili, tenuto conto del rapporto fra costi e benefici, anche ambientali), bandendo concorsi straordinari in conformità alla vigente programmazione numerica, oppure, se la programmazione numerica manca o sia ritenuta inadeguata, con il rilascio, a titolo gratuito o oneroso, di

nuove licenze; 2) consentire, d'intesa con i Comuni, ai titolari di licenza una **maggiore libertà di organizzazione del servizio**, per fronteggiare particolari eventi o periodi di prevedibile aumento della domanda, e in numero proporzionato alle esigenze, per sviluppare nuovi servizi integrativi, come il taxi ad uso collettivo; c) consentire una **maggiore libertà nella fissazione delle tariffe**, la possibilità di una loro **corretta e trasparente pubblicizzazione**, con la possibilità per gli utenti di avvalersi di tariffe predeterminate dal Comune per percorsi prestabiliti; 3) migliorare la **qualità del servizio** attraverso l'ampliamento della formazione professionale degli operatori con riferimento alla sicurezza stradale ed alle lingue straniere, la conoscenza della normativa fiscale, amministrativa e civilistica del settore, la promozione dell'investimento in nuove tecnologie, l'adozione a livello regionale della Carta dei servizi.

È prevista la possibilità che il servizio taxi sia svolto al di fuori del territorio comunale, sulla base di accordi sottoscritti dai Sindaci dei Comuni interessati.

Si prevede infine che l'Autorità possa ricorrere al Tribunale amministrativo del Lazio, con riferimento alla disciplina relativa al servizio taxi.

Misure per il trasporto ferroviario (Articolo 37)

L'articolo 37 reca alcune ulteriori disposizioni in materia di trasporto ferroviario.

In particolare, il comma 1 integra il contenuto dell'articolo 36, in ordine alle competenze dell'Autorità indipendente di regolazione dei trasporti. La disposizione interviene su due settori cruciali della materia: la definizione degli ambiti territoriali del servizio pubblico e le relative modalità di finanziamento e la separazione fra impresa che gestisce l'infrastruttura ferroviaria ed impresa che fornisce il servizio ferroviario.

Quanto al primo profilo si prevede che all'Autorità di regolazione dei trasporti, nel settore del trasporto ferroviario, sentiti il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, le Regioni e gli enti locali interessati, definisca gli ambiti del servizio pubblico sulle tratte e le modalità di finanziamento.

L'Autorità, dopo un congruo periodo di osservazione delle dinamiche dei processi di liberalizzazione, analizza l'efficienza dei diversi gradi di separazione tra l'impresa che

gestisce l'infrastruttura e l'impresa ferroviaria, anche in relazione alle esperienze degli altri Stati membri dell'Unione Europea. L'Autorità deve predisporre, entro il 30 giugno 2013, una relazione al Governo e al Parlamento.

Disposizioni in materia di carta di identità e in materia di anagrafe degli italiani residenti all'estero e di attribuzione del codice fiscale ai cittadini iscritti (Articolo 40)

L'articolo, al comma 1, reca la definizione della tempistica, in modo graduale, per il rilascio della carta d'identità elettronica a partire da quei Comuni che verranno identificati con decreto.

Il comma 2 reca modifiche all'art. 3 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, Testo Unico di pubblica sicurezza, e prevede che le carte d'identità elettroniche devono essere munite anche delle impronte digitali della persona a cui si riferiscono; inoltre, si stabilisce che la carta di identità valida per l'espatrio rilasciata ai minori di età inferiore agli anni quattordici può riportare, a richiesta, il nome dei genitori o di chi ne fa le veci.

L'uso della carta d'identità ai fini dell'espatrio dei minori di anni quattordici è subordinato alla condizione che essi viaggino in compagnia di uno dei genitori o di chi ne fa le veci, o che venga menzionato, in una dichiarazione rilasciata da chi può dare l'assenso o l'autorizzazione, il nome della persona, dell'ente o della compagnia di trasporto a cui i minori medesimi sono affidati. Tale dichiarazione è convalidata dalla questura o dalle autorità consolari in caso di rilascio all'estero.

I commi 3 e 4 concernono l'Indice nazionale delle Anagrafi (INA) e stabiliscono che tale Indice deve promuovere la circolarità delle informazioni anagrafiche essenziali al fine di consentire alle amministrazioni pubbliche centrali e locali la disponibilità, in tempo reale, anche dei dati relativi ai cittadini italiani residenti all'estero iscritti nell'anagrafe della popolazione italiana residente all'estero (AIRE).

Il comma 5 attribuisce al Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno la facoltà di stipulare convenzioni, anche a titolo oneroso, con enti, istituzioni ed altri soggetti che svolgono pubbliche funzioni per l'elaborazione aggiuntiva di dati contenuti nell'INA.

I commi 6, 7 e 8 prevedono che l'Amministrazione finanziaria attribuisca d'ufficio il codice fiscale ai cittadini italiani iscritti all'AIRE, ai quali non risulta già attribuito, previo allineamento dei dati anagrafici in possesso degli uffici consolari e delle AIRE comunali.

Emissione di obbligazioni di scopo da parte degli enti locali (articolo 54)

Con una modifica all'articolo 35 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (che disciplina l'emissione di titoli obbligazionari da parte di enti territoriali), gli enti locali vengono autorizzati a contrarre obbligazioni "di scopo", finalizzate al finanziamento di specifiche opere pubbliche, mediante la costituzione di un patrimonio destinato formato da beni immobili disponibili di proprietà dell'ente. Le modalità di costituzione e di gestione del patrimonio saranno definite con regolamento adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e delle infrastrutture e dei trasporti. Il termine per l'emanazione è fissato in sei mesi dalla data di entrata in vigore del comma 1-bis in esame del decreto-legge .

Norma nel settore edilizio (Articolo 56)

L'art. 56 modifica l'art. 13 del decreto-legge n. 201/2011 (c.d. "Salva Italia"), relativo alla "imposta municipale propria" sugli immobili (IMU), consentendo ai Comuni di "ridurre l'aliquota di base fino allo 0,38 per cento per i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, fintanto che permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati, e comunque per un periodo non superiore a tre anni dall'ultimazione dei lavori".

Trasparenza dei costi sostenuti dagli enti locali per locazioni (Articolo 97-bis)

La norma, introdotta in sede di conversione, impone agli enti territoriali di pubblicare sui propri siti istituzionali i canoni di locazione o di affitto versati dall'amministrazione per il godimento di beni immobili, le finalità di utilizzo, le dimensioni e l'ubicazione degli stessi come risultanti dal contratto di locazione.