

Decreto-legge liberalizzazioni

Il 24 gennaio 2012 è stato pubblicato nel n. 19 della Gazzetta Ufficiale il decreto-legge n. 1, che reca disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, noto come “decreto-legge liberalizzazioni”.

Il provvedimento è adesso all’esame del Senato per la sua conversione in legge.

Forniamo di seguito una sintesi dei principali contenuti del decreto-legge che rivestono maggiore interesse per gli enti locali, e ci riserviamo di aggiornare l’analisi con le eventuali modifiche che approverà il Parlamento in sede di conversione.

LIBERALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE E RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI SULLE IMPRESE (ARTICOLO 1).....	2
NORME A TUTELA E PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA NELLE REGIONI E NEGLI ENTI LOCALI (ARTICOLO 4	3
CONTENUTO DELLE CARTE DI SERVIZIO (ARTICOLO 8)	4
LIBERALIZZAZIONE DELLA DISTRIBUZIONE DI CARBURANTI (ARTICOLO 17, COMMA 4)	4
LIBERALIZZAZIONE DEGLI IMPIANTI COMPLETAMENTE AUTOMATIZZATI FUORI DEI CENTRI ABITATI (ARTICOLO 18)	5
SERVIZI PUBBLICI LOCALI (ARTICOLO 25)	6
PRIMO AMBITO	6
SECONDO AMBITO.....	9
TERZO AMBITO.....	9
QUARTO AMBITO.....	10
MISURE PER IL TRASPORTO FERROVIARIO (ARTICOLO 37).....	11
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CARTA DI IDENTITÀ E IN MATERIA DI ANAGRAFE DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE ALL’ESTERO E L’ATTRIBUZIONE DEL CODICE FISCALE AI CITTADINI ISCRITTI (ARTICOLO 40)	11
NORMA NEL SETTORE EDILIZIO (ARTICOLO 56)	12

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 (di cui si è trattato nel Primo piano del dicembre 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.

Il comma 5 esclude dall'ambito di applicazione dell'articolo in esame i servizi di trasporto di persone e cose su autoveicoli 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 REGIONI E NEGLI ENTI LOCALI (ARTICOLO 4)

L'art. 4, in attuazione dell'articolo 120, comma secondo, della Costituzione (potere sostitutivo straordinario del Governo nei confronti degli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni) assegna alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una funzione di monitoraggio della normativa regionale e locale, per verificare, anche su segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che tale normativa non sia in contrasto con la tutela o la promozione della concorrenza.

Se emergono disposizioni in contrasto con la tutela o la promozione della concorrenza, la Presidenza del Consiglio assegna all'ente interessato un congruo termine per rimuovere i detti limiti, decorso il quale propone al Consiglio dei Ministri

l'esercizio dei poteri sostitutivi (regolati dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131).

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 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.

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 (la cui analisi si trova nel Primo Piano di luglio 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 1.500 mq;

c) la vendita di ogni bene e servizio, nel rispetto della vigente normativa relativa al bene e al servizio posto in vendita.

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' 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 (un'analisi dell'art. 4 si trova nel Primo piano di ottobre 2011).

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

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.

Una deroga alla cessazione degli affidamenti non più conformi di cui alla lett. a) è introdotta a favore di quelle aziende che si accorperanno per servire un bacino di dimensione almeno provinciale. Le aziende che si accorperanno entro la data del 31 dicembre 2012 potranno usufruire di ulteriori tre anni di continuazione nell'affidamento *in house*.

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.

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 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).

Terzo ambito

Gestione integrata dei rifiuti

Viene modificato l'articolo 201 comma 4 del decreto legislativo n. 152/06, relativo alla disciplina del 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). Viene anche modificato l'art. 201, comma 4, lettera b) ed è inserito un comma aggiuntivo dove è disposto, per impianti i cui titolari non sono enti locali, 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. Il nuovo articolo, fra l'altro, prevede che:

- 1) le Regioni organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali entro il termine del 30 giugno 2012, in un ambito non inferiore al territorio provinciale;
- 2) 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;
- 3) le società affidatarie *in house* siano assoggette al patto di stabilità secondo modalità da definirsi con apposito decreto. 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”.

Misure per il trasporto ferroviario (Articolo 37)

L'art. 37 è dedicato al Trasporto ferroviario. Il comma 1 prevede che l'Autorità dei trasporti, per il trasporto ferroviario definisce, sentiti il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, le Regioni e gli enti locali interessati, 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. In esito all'analisi, l'Autorità predispose una relazione al Governo e al Parlamento.

Disposizioni in materia di carta di identità e in materia di anagrafe della popolazione residente all'estero e l'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.

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".

Analisi a cura di Alfredo Amato, Servizio Innovazione e Semplificazione Amministrativa – Direzione Generale Affari Istituzionali e Legislativi