AFFIDAMENTODEI SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE ALLA LUCE DEL NUOVO CODICE APPALTI (DLGS N.36/2023) E DEL TUSPL (DLGS N.201/2022)

Prof. Maurizio Ferri

« Equilibrio economico finanziario - Vigilanza e controllo»

Monza , 7 luglio 2023

AOR • AVVOCATI •

Via Sistna n.48 00187 | Roma
Via Durini n.25 20122 | Milano
Tel. +39.0669921687
Fax: +39.0632652774
www.aoerre.com
segreteria@aoerre.com

Equilibrio economico finanziario della gestione del servizio e collegamento obbligatorio con il contratto di servizio, quale strumento regolatorio del rapporto

Le norme contenute nel decreto si focalizzano sull'importanza dell'analisi economico-finanziaria tendendo a mantenere (possibilmente) per tutta la durata della gestione del servizio pubblico l'equilibrio economico-finanziario(e.a.) della gestione secondo criteri di efficienza nonché il progressivo miglioramento della gestione secondo criteri di efficienza nonché il progressivo miglioramento della qualità delle prestazioni erogate.[clausole a contenuto obbligatorio, nel contratto di servizio, dirette ad assicurare la permanenza dell'equibrio] art.24 "Contratto di servizio".

Equilibrio economico finanziario della gestione del servizio e collegamento obbligatorio con il contratto di servizio, quale strumento regolatorio del rapporto

Il sistema aziendale (sintesi!) è:

- finalizzato alla ricerca dell'equilibrio sostanziale (effettivo) e prospettico (nel tempo)non limitato al formale pareggio (principio finalistico);
- in chiave Dinamica: flessibile, combina fattori e forze (input e output);(principio di economicità);
- l'adozione di strutture organizzative e strumenti volti a consentire l'identificazione, la misurazione, la gestione e il monitoraggio dei principali rischi attuali e prospettici dell'impresa;
- probabilistico: è possibile che non realizzi il fine stabilito, per fattori potenzialmente perturbanti, con conseguente inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte regolarmente alle obbligazioni pianificate: vale a dire la non sostenibilità del debito;
- Aperto: nel senso che in trattiene relazioni con altri sistemi o entità esterne.

Il concetto di staticità si contrappone al concetto di dinamicità e flessibilità.

Principio di economicità

L’equilibrio economico-finanziario ha due componenti: quella economica e quella finanziaria.
L’equilibrio finanziario presuppone quello economico: in difetto di equilibrio economico si assisterebbe a una distruzione di risorse che nel tempo menomerebbe comunque l’equilibrio finanziario.
L’equilibrio economico, quale ottimizzazione del rapporto tra input (costi sostenuti)/output (risultati raggiunti), permette di valutare l’efficienza e l’efficacia della gestione, da misurare in termini di performance effettivamente realizzate in termini economici, sociali, culturali, ambientali e della qualità dei servizi erogati alla comunità.
L’equilibrio reddituale (equilibrio tra componenti positivi e negativi di reddito) e quello finanziario (fabbisogno finanziario) sono delle condizioni simultanee e necessarie da rispettare per l’economicità, quale principio e obiettivo fondamentale di buon governo.
Si potrebbe anche affermare che il permanere dell’equilibrio economico finanziario a cui tendere nel tempo garantirebbe il principio equità.

La ricerca e mantenimento (assicurare?) dell' equilibrio aziendale produrrebbe due corollari:

1) l'efficienza e l'economicità della gestione dei servizi e dell'amministrazione nel suo complesso, genererebbe (per l'effetto che quel servizio produce output) valore in termini di risultati finali sui cittadini/utenti (Impatto: outcome): che il vero valore pubblico che si produce;

2) la capacità di conservare l'integrità del patrimonio a tutela dell'equità intergenerazionale (principio di equità), dimostra la capacità dell' Ente di preservare, programmare, gestire e controllare le risorse assegnati dalla collettività garantendo al contempo il miglioramento continuo del processo del servizio pubblico a vantaggio della comunità amministrata.

Dall’economicità alla sostenibilità e al Valore pubblico: il tema della sostenibilità non rappresenta una delle priorità strategiche

Oggi il principio di economicità dal punto di vista economico aziendale coincide con quello che oggi si definisce sostenibilità economico-finanziaria (corporate sustainability)?

La sostenibilità economico finanziaria dipende dalla capacità delle imprese di rispettare l'ambiente, il sociale, il contesto in cui operano, quello che oggi si definisce il VALORE PUBBLICO: livello complessivo di BENESSERE economico, sociale, ma anche ambientale e/o sanitario, dei cittadini, delle imprese e degli altri stakeholders creato da un'amministrazione pubblica.

Un esempio è Rfi che ha introdotto un sistema di rating per i suoi fornitori, utilizzando una piattaforma di monitoraggio esterna che analizza le performance relative ad ambiente, organizzazione del lavoro e diritti umani, etica, acquisti sostenibili. Il rating è utilizzato come requisito premiale con un peso fino al 10% dell’offerta tecnica.

[riferimento sugli indicatori e livelli ambientali delle prestazioni da erogare è previsto dal comma 4, lett.b) dell’articolo 24 e dall’art.26 in materia di tutela dell’ambiente].

ARERA: Autorità di Regolazione per le Energia Reti e Ambiente

https://www.arera.it/it/docs/23/262-23.htm#
pubblicata sul sito www.arera.it in data 14 giugno 2023 Consultazione 13 giugno 2023 262/2023/R/rif
Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani. Orientamenti finali.

INDICAZIONI GENERALI
Settore: Rifiuti
Argomento: Schema tipo di contratto di servizio
Ufficio Responsabile: DRIF Direzione Ciclo dei Rifiuti Urbani e Assimilati DESCRIZIONE SINTETICA
Con il presente documento, che segue il documento per la consultazione 643/2022/R/RIF relativo all'impostazione e ai criteri generali per la definizione dello schema tipo di contratto di servizio, sono illustrati gli orientamenti finali che si intendono adottare nella regolazione degli schemi tipo di contratti di servizio e viene posto altresì in consultazione lo Schema di articolato (Allegato A).
PROCEDIMENTO Deliberazione 362/2020/R/RIF e documento per la consultazione 643/2022/R/RIF
TIPOLOGIA ATTO Consultazione OBIETTIVO STRATEGICO
Definire regole uniformi e schemi-tipo per migliorare la qualità del servizio di gestione dei rifiuti.

Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani disposizioni sui contenuti minimi essenziali (allegato a)

Titolo II CORRISPETTIVO DEL GESTORE ED EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO

Articolo 8 Piano Economico Finanziario diAffidamento (PEFA)

Il PEFA riporta, con cadenza annuale e per l'intera durata dell' affidamento all'andamento dei costi di gestione, di investimento e la previsione annuale dei proventi da tariffa.

Il PEFA si compone: del piano tariffario, del conto economico, del rendiconto finanziario, dello stato patrimoniale, del piano finanziario degli investimenti per conseguire gli obiettivi del servizio affidato, i beni e strutture disponibili per effettuare il servizio.

Obiettivo e principio finalistico:

Il PEFA deve consentire il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario e, in ogni caso, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati e agli obiettivi fissati.

Aggiornamento del Piano Economico Finanziario di Affidamento verso il mantenimento dell’equilibrio: art.9

L'Ente territorialmente competente assicura, altresì, che l'aggiornamento del Piano Economico Finanziario di affidamento, elaborato dal gestore, [ETC valida le informazioni e i dati forniti da quest’ultimo verificandone la completezza, la coerenza e la congruità – e li integra o li modifica secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio]consenta di perseguire l’obiettivo di mantenimento dell’equilibrio economico-finanziario per tutta la durata residua dell'affidamento, secondo criteri di efficienza anche in relazione agli investimenti programmati e agli obiettivi fissati.

Istanza di riequilibrio economico-finanziario: Articolo 10

Qualora durante il periodo regolatorio si verifichino circostanze straordinarie ed eccezionali, di entità significativa e non previste al momento della formulazione della predisposizione tariffaria tali da pregiudicare l'equilibrio economico-finanziario, ilGestore presenta all'Ente territorialmente competente istanza di riequilibrio.

L'istanza deve contenere l'esatta indicazione dei presupposti che comportano il venir meno dell'equilibrio economico-finanziario, la sua puntuale quantificazione in termini economici e finanziari, la proposta delle misure di riequilibrio da adottare.

L'ETC competente decide sull'istanza di riequilibrio presentata dal Gestore entro sessanta giorni dalla sua ricezione e trasmette all'Autorità la propria determinazione motivata contenente la proposta di adozione di una o più misure di riequilibrio.

ORIENTAMENTI FINALI: Equilibrio economico-finanziari

Rispetto all'equilibrio economico-finanziario, il cui obiettivo di raggiungimento secondo criteri d iefficienza,..... è stato anche indicato dall'articolo24, comma2, del d.lgs.201/22, la quasi totalità dei rispondenti ha apprezzato la scelta di esplicitare in una sezione dedicata del contratto l'obbligo delle parti di concorrere, sulla base delle rispettive responsabilità e competenze, al perseguimento e mantenimento[previsioni dirette ad assicurare] dello stesso per tutta la durata dell'affidamento..

Resta peraltro ferma la necessità di approfondire i criteri e le modalità per rendere progressivamente più oggettiva la fondatezza delle dichiarazioni di esistenza dell'equilibrio economico-finanziario la cui permanenza per l'intera durata dell'affidamento dovrà essere accertata dall'Ente territorialmente competente e assicurata dal gestore, ciascuno sulla base delle rispettive responsabilità.

Per i servizi a rete è previsto espressamente l'obbligo di allegare alla relazione, [articolo 14] un PEF che deve contenere anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché deve essere asseverato da un istituto di credito, da un intermediario finanziario, da una società di revisione o da revisorilegali.

Lo stesso Art. 4, comma 2, del D.M. 17.03.2020, specifica come, nell'ambito di applicazione delle % di incremento annuale, l'aumento della spesa di personalepuò essere autorizzato "fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'Organo di Revisione".

L' asseverazione non può costituire da sola un lasciapassare ?

Ci sono fattori perturbanti che possano minacciare l' equilibrio ?

Sistema integrato dei controlli interni

Controllo di Regolarità Amministrativo Contabile

Individuazione dei centri di responsabilità, dei soggetti coinvolti con la finalità di garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell' azione amministrativa in ogni fase: report? Chi sono i destinatari? Qual è funzione svolgono?

Controllo Strategico

Con il CS l' Ente intende declinare gli obiettivi strategici(promesse elettorali) in azioni strategiche, misurabili con la BSC con 4 diverse prospettive :

-Misure economico finanziarie;

-Organizzazione dei processi interni;

-Apprendimento, innovazione, sviluppo, digitalizzazione e sostenibilità;

- Cittadini/utenti in termini di politiche pubbliche[declinare il VALORE PUBBLICO]

Controllo sugli Equilibri Finanziari

Il controllo sugli equilibri finanziari impone a tutti i «soggetti» che esercitano il potere gestionale in termini di reperimento delle risorse finanziarie e del relativo impiego delle stesse, di garantire in ogni momento della «vita» dell' ente la costante e sistematica verifica degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa nell'ottica di realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

AOR • AVVOCATI •

Sistema integrato dei controlli interni

Controllo di Gestione

Misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale dell' ente: realizzazione e conseguimento degli obiettivi assegnati anche in una nuova visione del lavoro agile:verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amm.tiva. Interventi correttivi per ottimizzare il rapporto tra azioni realizzate e obiettivi assegnati: monitoraggi e report periodici e analisi degli indicatori adottati.

Controlli di servizi di qualità → driver di uno sviluppo socio economico sostenibile

Il perseguimento degli obiettivi di qualità presuppone l'individuazione, in maniera specifica e preventiva, dei relativi standard di qualità programmati, dell' appropriatezza degli indicatori adottati con riguardo alla tipicità dei bisogni a cui dare risposta e alle esigenze di trasparenza e di integrità della azione amministrativa; efficacia dei servizio fferti all'utenza anche in termini di prontezza, coerenza esaustività; livello di qualità dei servizi raggiunti e ritenuto adeguato, coinvolgimento attivo degli stakeholders di rilevazione della qualità.

Il ruolo del sociopubblico nell' attivitàdi pianificazione e controllo: rivisitazione dell' art. 147 quater

Controllo sugli organismi partecipati

Il procedimento di esternalizzazione di un servizio pubblico costituisce una scelta strategica, operata dall'ente, per l'organizzazione e la gestione di un'area di attività o di servizi, in vista del raggiungimento di standard qualitativi elevati.

L'amministrazione definisce preventivamente, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata ovvero il servizio affidato, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

IL SISTEMA DI CONTROLLI INTERNIDEGLI ENTI LOCALI:UN MODELLO DI GOVERNACE INNOVATIVO E RESPONSABILE

Il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni costituisce il miglior presidio(insieme al PTPCT) per l'osservanza degli obblighi di finanza pubblica posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, oltreché per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomi e territoriali.

Il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, al contrario, aumenta il rischio di alterazioni nei processi decisionali e programmatori, indebolisce le scelte gestionali ed organizzative, riduce il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, ed impedisce, al controllore esterno(Corte dei Conti, MEF/RGS, Funzione Pubblica ecc.) la verifica sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente. [Corte dei Conti Sez. Autonomie Deliberazione n. 19 del 7 ottobre 2020]

Il contratto di servizio, art. 24, comma 2 del decreto, contiene previsioni dirette ad assicurare, per tutta la durata dell'affidamento, l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondocriteri di efficienza, promuovendo il progressivo
miglioramento ...della qualità delle prestazioni erogate.

Vigilanza e controlli sulla gestione: monitoraggio

Gli enti affidanti, ai sensi dell'art.28, devono esercitare la « vigilanza» sulla gestione dei servizi pubblici affidati, sulla base di un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati. → Declinare dettagliatamente gli indicatori e target attesi, rispetto agli obiettivi assegnati → Monitoraggio costante e continuo su quanto è stato disciplinato contrattualmente creazione del valore pubblico in termini di miglioramento del benessere sociale di una comunità, quale valore intangibile, → verifica dell'efficacia e dell'efficienza, ma anche outcome, nonché della qualità dei servizi e raggiungimento del livello atteso.

<u>QUESTO COMPORTA INEVITABILMENTE UN'ADEGUATA ORGANIZZAZIONE E UN IDONEO SISTEMA DI CONTROLLI INTERNI</u>

Al programma di controllo si aggiungono anche le verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi ai sensi dell'art.30: Ricognizione periodica

I comuni,... in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, effettuano la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali nei rispettivi territori.

La ricognizione è contenuta in un'apposita relazione [dalla quale si rileva andamento da un punto di vista economico per ogni servizio, della qualità e degli obblighi indicati nel C.S.] ed è aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni di cui all'articolo 20 del d.lgs n. 175 del 2016.

Nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione costituisce appendice della relazione del sopracitato art. 20 del d.lgs n. 175/2016.

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. [rich. art. 17, comma 2, «affidamenti a società in house» «anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30»]

In sede di prima applicazione, tale ricognizione è effettuata entro il 31.12.2023.

Nella Carta dei Servizi il gestore dichiara quali servizi intende erogare, le modalità e gli standard di qualità che intende garantire e si impegna a rispettare determinati standard qualitativi e quantitativi, con l'intento di monitorare e migliorare la qualità del servizio offerto.

La Carta dei Servizi non è un semplice guida ma è un documento che stabilisce un "patto", un "accordo" fra soggetto erogatore del servizio pubblico e utente basato su:

- indicazione e definizione degli standard e della qualità del servizio
- Informazioni relative alla composizione della tariffa
- semplificazione delle procedure anche tramite l'informatizzazione
- costruzione degli elementi che strutturano il pacchetto dei servizi
- promozione del servizio e informazione del servizio verifica del rispetto degli standard del servizio
- predisposizione di procedure di ascolto e customer satisfaction, di semplice comprensione e di facile utilizzazione
- in caso di disservizio, il diritto alla tutela esercitabile mediante lo strumento del reclamo e dell'eventuale ricorso all'istituto del DifensoreCivico
- coinvolgimento e partecipazione del cittadino-utente alla definizione del progetto
- Pubblicazione sul sito del soggettogestore e dell'ente affidante [art. 25]

Tariffe: determinazione del price cap articolo 26

Nella determinazione delle tariffe dei servizi pubblici, viene richiesto di tener conto di diversi criteri tra cui la correlazione tra costi efficienti e ricavi, in modo da assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione, e, allo scopo di conseguire il graduale miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi, gli enti affidanti dovranno fissare modalità di aggiornamento delle tariffe con il metodo del «price cap», quale limite massimo di variazione di prezzo, tenuto conto del tasso di inflazione, degli investimenti, degli obiettivi di recupero di efficienza prefissato nonché degli obiettivi di qualità del servizio prefissati, definiti secondo parametri misurabili.

Trasparenza nei servizi pubblici locali (Art. 31)

Gli atti concernenti l' affidamento e la gestione dei servizi pubblici e il contratto di servizio sono pubblicati senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi contestualmente all'Anac, che provvede alla loro immediata pubblicazione sul proprio portale telematico,[già disponibile dal 14 febbraio un nuovo servizio: piattaforma unica della trasparenza] sezionedenominata «Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – Trasparenza SPL», dando evidenza della data di pubblicazione. Trattasi di un unico archiviodigitale che raccoglie la documentazione sulle procedure di affidamento e sulla gestionedelle varie tipologie di SPL.

Gli enti locali, le amministrazioni statali, le Regioni e le Autorità di regolazione hanno accesso alla piattaforma dell'ANAC, anche al fine di esercitare i poteri di verifica e monitoraggio rispettivamente attribuiti dalla normativa vigente.