



Ministero delle Imprese e del Made in Italy

DIREZIONE GENERALE PER IL MERCATO, LA CONCORRENZA, LA TUTELA DEL CONSUMATORE E LA
NORMATIVA TECNICA – DIVISIONE IV – PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA, SEMPLIFICAZIONI PER LE
IMPRESSE E SERVIZI ASSICURATIVI

**Regolazione del settore dei servizi pubblici locali non a rete di rilevanza economica:
adozione di atti di competenza in attuazione dell'art. 8 del D. lgs. n. 201 del 2022.**

Il Direttore Generale

VISTI gli articoli 14 (ex art. 16 del trattato CE) e 106 (ex art. 86, paragrafo 2 del trattato Ce) del Testo unico sul funzionamento dell'Unione Europea, così come modificato dall'articolo 2 del trattato di Lisbona ratificato dall'Italia con legge 2 agosto 2008, n. 130;

VISTI gli articoli 76 e 117, primo comma e secondo comma, lettera e, della Costituzione;

VISTO l'articolo 8 della legge 5 agosto 2022, n. 118, recante delega al Governo in materia di servizi pubblici locali;

VISTO il decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173, recante "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri", convertito con modificazioni dalla legge 16 dicembre 2022, n. 204, con il quale, tra l'altro, il Ministero dello sviluppo economico assume la denominazione di Ministero delle Imprese e del Made in Italy e sono apportate modificazioni al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300;

VISTO il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, adottato dal Governo in attuazione della legge di delega 5 agosto 2022, n. 118;

RICHIAMATO l'articolo 8 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, primo comma, così come modificato dal decreto legislativo 4 febbraio 2023, n. 13, art. 1, sesto comma, che attribuisce al Ministero delle Imprese e del Made in Italy la competenza a regolare la materia dei servizi pubblici locali non a rete (di rilevanza economica), per i quali non opera un'autorità di regolazione;

CONSIDERATA la competenza del Ministero delle Imprese e del Made in Italy nel regolare la materia dei servizi pubblici locali non a rete;

RITENUTO, pertanto, necessario procedere con l'adozione degli atti finalizzati a dare attuazione a quanto disposto dal citato articolo 8, primo comma, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201

DECRETA

Art. 1

In attuazione di quanto disposto dall'art. 8 del D. lgs. n. 201 del 2022, vengono adottati i seguenti atti: linee guida necessarie alla redazione del piano economico finanziario (allegato n.1) e schema contenente l'individuazione degli indicatori di qualità (allegato n. 2).

IL DIRETTORE GENERALE
(dott. Gianfrancesco Romeo)

Firmato digitalmente ai sensi del d.lgs. 82/2005 e ss.mm.ii.

Firmato digitalmente da: Gianfrancesco
Romeo
Organizzazione: MISE/80230390587
Data: 31/08/2023 18:56:04

Linee guida per la redazione del PEF
Servizi pubblici locali non a rete

Sommario

PREMESSA	2
RIFERIMENTI NORMATIVI	2
ARTICOLAZIONE E CONTENUTI MINIMI DEL PEF	3
PREMESSA	3
NATURA E DESCRIZIONE DEL SERVIZIO	4
ASSUNZIONI DEL PIANO	4
DETERMINAZIONE DEI RICAVI	5
DETERMINAZIONE DEI COSTI	5
VERIFICA DEGLI EQUILIBRI ECONOMICI	6
PIANO DEGLI INVESTIMENTI	6
EFFETTI PATRIMONIALI	7
VERIFICA DEGLI EQUILIBRI FINANZIARI	7

Premessa

Scopo del presente documento è quello di definire le linee guida da seguire per la redazione del Piano economico finanziario, di seguito PEF o Piano, nel caso di affidamento dei servizi pubblici locali non a rete.

Il Piano è un documento che deve attestare la sostenibilità del progetto e dare conto dell'equilibrio economico e finanziario. In particolare, il PEF deve mettere in evidenza, così come delineato dal D.lgs. 201/2022, per tutta la durata dell'affidamento del servizio pubblico locale, *“i costi, i ricavi, gli investimenti e i relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento”*¹.

Nelle ipotesi in cui gli enti locali debbano (a legislazione vigente) o comunque decidano di predisporre il PEF, ciò può avvenire sulla base delle presenti Linee guida, nelle quali sono descritte l'articolazione, i contenuti minimi e i principali indicatori economici e finanziari del Piano.

A ciò si aggiunge, in coerenza con le disposizioni di legge, che:

- per gli affidamenti di durata non superiore a 5 anni, considerato che tali gestioni di durata limitata non richiedono, in generale, un particolare sforzo di investimento, non risulta necessaria l'elaborazione del piano economico-finanziari - pur restandone una facoltà per gli enti - ove ciò non sia già reso obbligatorio da altre disposizioni di legge o da norme di settore;
- sempre per affidamenti di servizio di durata fino a 5 anni, anche nel caso si provveda alla redazione del piano economico finanziario, non vi è obbligo di procedere a un suo aggiornamento su base triennale.

Riferimenti normativi

- Decreto Legislativo n. 201 del 23 dicembre 2022 – *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”*;
- Decreto Legislativo n. 36 del 31 marzo 2023 – Codice dei contratti pubblici;
- Decreto Legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 – *“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”*;
- Linee Guida n. 9 di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 elaborate dall'ANAC, aggiornate al 2023;
- Attuazione dell'art. 8 del d.lgs. n. 201/2022 – Relazione generale, Ministero delle imprese e del made in Italy.

¹ Art. 17, comma 4, del D.lgs. 201/2022.

Articolazione e contenuti minimi del PEF

In questa sede, con l'obiettivo di favorire un modello flessibile per le amministrazioni, al fine quindi di fornire delle indicazioni di massima a cui le stesse potranno attenersi nel caso in cui debbano o scelgano di predisporre il PEF, si forniscono di seguito indicazioni per la stesura e la redazione dello stesso.

Premessa

Nella "premessa" andranno indicate le ragioni sottese alla predisposizione del piano economico-finanziario e i principali obiettivi a cui esso aspira.

In particolare, si farà preliminarmente riferimento al tipo di servizio non a rete per la cui gestione il documento viene redatto.

In secondo luogo, verrà fornita indicazione della forma di gestione del servizio pubblico locale adottata, optando per una delle modalità previste dal D.lgs. 201/2022 agli art. 14 e seguenti. In particolare, quest'ultime risultano essere le seguenti:

- a) Affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica;
- b) Affidamento a società mista;
- c) Affidamento a società *in house*;
- d) Gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al D.lgs. 267/2000.

Risulta necessario precisare che spetta all'ente locali e agli altri enti competenti determinare la durata dell'affidamento del servizio pubblico locale non a rete. Tale termine, così come stabilito dall'articolo 19, comma 1 del D.lgs. 201/2022, non può essere fissato in misura superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti al momento dell'affidamento e riportati nel contratto di servizio. Per i servizi pubblici locali non a rete viene fatta un'ulteriore specificazione, ovvero che nel caso in cui l'affidamento avvenga attraverso società *in house*, quest'ultimo non può avere una durata superiore a cinque anni, salvo che tale deroga sia supportata da valide giustificazioni ed in particolare per "assicurare l'ammortamento degli investimenti".

Sarà necessario specificare poi che l'obiettivo del piano è quello di dare dimostrazione della concreta capacità del soggetto affidatario di poter eseguire in maniera corretta le prestazioni di servizio per il periodo di gestione dello stesso. Tale rappresentazione avviene dando evidenza dell'adeguatezza dell'offerta e della sua concreta ed effettiva realizzabilità. Si deve, in altre parole, fornire la rappresentazione della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria del progetto, quindi dell'effettiva capacità della gestione del servizio di creare valore nel corso del tempo e di generare flussi di cassa che garantiscano il rimborso del finanziamento degli investimenti sostenuti.

Il Piano dovrà essere coerente, nel caso di affidamenti in house, con quanto definito dall'ente nella qualificata motivazione contenuta nella delibera di affidamento del servizio di cui all'art. 17, comma 2, del d.lgs. 201/2022, in relazione ai benefici per la collettività con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità.

Si ricorda che nel caso di procedura competitiva il PEF non è di competenza della pubblica amministrazione affidante, quanto del soggetto privato. Infatti, ai sensi dell'art. 14, comma 4, che si riferisce in ogni caso ai soli servizi a rete, *“Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, nei servizi pubblici locali a rete, gli enti di governo dell'ambito integrano la relazione di cui al comma 3 allegando il piano economico-finanziario acquisito all'esito della procedura, che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti”*.

Per durate inferiori ai 5 anni il PEF è facoltativo, salvo che non sia diversamente stabilito dalla legge o da disposizioni di settore.

Natura e descrizione del servizio

In tale paragrafo verrà effettuata un'analisi del servizio pubblico locale non a rete oggetto del Piano, fornendo una descrizione delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio e prevedendo previsioni dirette ad assicurare, per tutta la durata dell'affidamento, l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, nonché l'equilibrio economico-finanziario della gestione secondo criteri di efficienza, promuovendo il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate.

Assunzioni del piano

Tale sezione conterrà indicazione dell'inquadramento giuridico e normativo che caratterizza la gestione del servizio pubblico locale non rete.

In particolare, dopo aver fatto riferimento alla generica nozione di servizio pubblico locale a rilevanza economica non rete ai sensi del D.lgs. 201/2022 - *servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbe svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale”*- sarà opportuno riportare le principali norme di riferimento da osservare nella gestione dello specifico servizio pubblico locale e che ne condizionano le modalità.

Dopo aver fornito una ricostruzione dell'inquadramento giuridico e normativo e della sua possibile evoluzione, sarà opportuno procedere con un'analisi del contesto di riferimento. La prima porrà attenzione su tematiche di interesse generale e quindi su variabili di connotazione macroeconomica che possano avere un impatto più o meno significativo nella gestione del servizio.

A seguire sarà necessario fornire un'analisi del contesto e del mercato di riferimento. Si dovrà porre particolare attenzione al territorio all'interno del quale verrà svolto il servizio, al fine di comprenderne le caratteristiche del bacino di utenza necessarie per la definizione degli aspetti economici e patrimoniali. Risulterà necessario valutare anche l'evoluzione del bacino di utenza, individuando, nella medesima sede, i possibili impatti futuri, in modo da considerarli nella predisposizione del piano.

Determinazione dei ricavi

In questo paragrafo dovrà essere analizzata la composizione e la proiezione dei ricavi nell'arco del periodo di gestione. Sarà, inoltre, necessario specificare le determinazioni che hanno portato alla valorizzazione dei ricavi, che dovranno essere coerenti con le assunzioni di piano.

In particolare, quest'ultimi saranno distinti principalmente in ricavi derivanti da:

- 1) tariffe ricevute direttamente dall'utenza a fronte dell'erogazione del servizio in linea con le determinazioni dell'ente. Secondo quanto stabilito dall'art. 26, comma 1 del D.lgs. 201/2022 le tariffe vengono determinate in modo tale *“da assicurare l'equilibrio economico – finanziario dell'investimento e della gestione, nonché il perseguimento di recuperi di efficienza che consentano la riduzione dei costi a carico della collettività”*.
- 2) da eventuali contributi riconosciuti al gestore per compensare la previsione di tariffe agevolate per categorie specifiche di utenti che versano in situazioni di disagio economico e sociale o diversamente abili, così come sancito dall'art. 26, comma 3 del D.lgs. 201/2022; o per soddisfare eventuali obblighi di servizio pubblico;
- 3) derivanti da altre Pubbliche Amministrazioni;
- 4) altri ricavi, quale categoria residuale contenente fattispecie non ricomprese nelle voci precedenti.

Per ognuna di queste categorie verrà riportata la proiezione del valore che si prevede di ottenere durante il periodo di gestione del servizio.

Determinazione dei costi

Come effettuato per i ricavi, anche per i costi sarà necessario procedere con un'analisi dettagliata e la relativa proiezione degli stessi nel corso del periodo di gestione, fornendo, allo stesso tempo, indicazione delle condizioni poste alla base della loro quantificazione. Quest'ultime dovranno

risultare coerenti con le assunzioni di piano. Le voci di costo di conto economico vengono, per semplicità, riportate di seguito:

1. Materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci;
2. Servizi;
3. Costi del personale;
4. Ammortamenti degli investimenti;
5. Svalutazioni;
6. Variazione delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci;
7. Accantonamenti per rischi;
8. Oneri diversi di gestione;
9. Oneri finanziari, con separata nota degli oneri derivanti dall'eventuale indebitamento necessario per finanziare gli investimenti;
10. Imposte.

Verifica degli equilibri economici

Tale sezione risulterà suddivisa in due parti: la prima conterrà il prospetto di conto economico previsionale per tutti gli anni di gestione del servizio, la seconda; invece, conterrà le evidenze del necessario raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione. Tale condizione sarà verificata attraverso il calcolo dei principali indicatori economici che consentiranno di effettuare delle analisi maggiormente dettagliate e approfondite.

I principali indicatori che possono essere presi in considerazione, a titolo di esempio, sono quelli riportati di seguito:

- EBITDA - *Earnings Before Interests Taxes Depreciation and Amortization*.
- EBIT - *Earnings Before Interests and Taxes*:
- Utile ante imposte;
- Utile netto;
- Utili netti cumulati;
- ROI- *Return On Investment*;
- ROS – *Return On Sale*;
- ROE – *Return On Equity*;
- Incidenza dei costi generali o indiretti;
- DSCR - *Debt Service Coverage Ratio*.

Piano degli investimenti

Tale paragrafo conterrà le specifiche informazioni relative agli investimenti da effettuare allo scopo di fornire evidenza degli aspetti patrimoniali della gestione.

Effetti patrimoniali

Come effettuato per il conto economico, anche per le principali voci dello stato patrimoniale dovrà essere condotta un'analisi previsionale dell'evoluzione nel corso del periodo di gestione, con indicazione dei prospetti economici patrimoniali.

Sul tema degli effetti patrimoniali, l'art. 26, comma 2, lettera d), ricorda come nella determinazione della tariffa si debba tener conto anche *“dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerente con le prevalenti condizioni di mercato”*. Bisognerà anche garantire un adeguato rapporto tra finanziamenti raccolti e capitale investito².

Verifica degli equilibri finanziari

Al fine di valutare e verificare il raggiungimento degli equilibri finanziari, occorre valutare con attenzione sia la capacità di rimborsare il debito a medio-lungo termine, ad esempio ricorrendo al DSCR (*Debt Service Coverage Ratio*), sia la solvibilità a breve della Società. È auspicabile, per altro, la costruzione di un rendiconto finanziario prospettico o comunque di una adeguata misura *del cash flow*.

² Lettera b), comma 2, art. 26 del D.lgs. 201/2022.

INDICATORI DI QUALITA'						
Descrizione	Tipologia indicatore	Parcheggi	Impianti sportivi	Servizi cimiteriali	Luci votive	Trasporto scolastico
Qualità contrattuale						
Definizione procedure di attivazione/variazione/cessazione del servizio (modulistica, accessibilità per l'acquisto, accessibilità alle informazioni e canali di comunicazione, etc.)	qualitativo	SI	SI	SI	SI	SI
Tempo di risposta alle richieste di attivazione del servizio	quantitativo	SI, in caso di abbonamento	SI	SI	SI	SI
Tempo di risposta alle richieste di variazione e cessazione del servizio	quantitativo	SI, in caso di abbonamento	SI	SI	SI	SI
Tempo di attivazione del servizio	quantitativo	SI, in caso di abbonamento	SI, in caso di abbonamento	SI	SI	SI
Tempo di risposta motivata a reclami	quantitativo	SI	SI	SI	SI	SI
Tempi di risposta motivata a richieste di rettifica degli importi addebitati	quantitativo	SI	SI	SI	SI	SI
Tempo di intervento in caso di segnalazioni per disservizi	quantitativo	SI	SI	SI	SI	SI
Cicli di pulizia programmata	quantitativo	SI	SI	SI	SI	SI
Carta dei servizi	qualitativo	SI	SI	SI	SI	SI
Modalità di pagamento e/o gestione delle rateizzazioni	qualitativo	SI	SI	SI	SI	SI
Qualità tecnica						
Mappatura delle attività relative al servizio	qualitativo	SI	SI	SI	SI	SI
Mappatura delle attrezzature e dei mezzi	qualitativo	SI	SI	SI	non applicabile	SI
Predisposizione di un piano di controlli periodici	qualitativo	SI	SI	SI	SI	SI
Obblighi in materia di sicurezza del servizio	qualitativo	SI	SI	SI	SI	SI
Accessibilità utenti disabili	qualitativo	SI	SI	SI	SI	SI
Altri indicatori	qualitativo e/o quantitativo	a discrezione dell'ente	a discrezione dell'ente	a discrezione dell'ente	a discrezione dell'ente	a discrezione dell'ente
Qualità connessa agli obblighi di servizio pubblico						
Agevolazioni tariffarie	quantitativo	SI	SI	SI	SI	SI
Accessi riservati	quantitativo	SI	SI	non applicabile	non applicabile	SI
Altri indicatori connessi agli obblighi di servizio pubblico	qualitativo e/o quantitativo	a discrezione dell'ente	a discrezione dell'ente	a discrezione dell'ente	a discrezione dell'ente	a discrezione dell'ente