

## **C) Il riordino dei servizi pubblici locali**

- **DDL AS 772**
- **doc. regioni – ANCI –UPI**
- **parere della Conferenza unificata dell'8 nov. 2006**
- **CNEL Osservazioni e proposte al ddl S.772**
- **Testo risultante con gli emendamenti presentati dal Governo**
- **Indagine conoscitiva 1<sup>^</sup> Comm. Senato - audizione Presidente AGCM**

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

N. 772

## DISEGNO DI LEGGE

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri**

(PRODI)

**dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali**

(LANZILLOTTA)

**e dal Ministro dello sviluppo economico**

(BERSANI)

**di concerto col Ministro dell'interno**

(AMATO)

**col Ministro delle infrastrutture**

(DI PIETRO)

**e col Ministro per le politiche europee**

(BONINO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 LUGLIO 2006

Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali

## INDICE

Relazione .....	<i>Pag.</i>	3
Relazione tecnica .....	»	7
Disegno di legge .....	»	8

ONOREVOLI SENATORI. - Alla fine degli anni Novanta era stato finalmente avviato un processo di riforma dei servizi pubblici locali, volto ad accrescere l'efficacia dei servizi nel soddisfare i bisogni dei cittadini e ad aumentarne l'efficienza, così da ridurre i costi per le comunità locali. I passaggi fondamentali, che si inserivano in un più generale processo di riforma della regolazione nei settori dei servizi di pubblica utilità, erano costituiti dalle riforme del trasporto pubblico locale, del settore elettrico e del gas naturale, nonché dall'introduzione di incentivi per le trasformazioni delle aziende speciali in Spa, puntando a sviluppare la distinzione di ruoli tra ente locale, che programma e regola il servizio, e azienda, che lo deve gestire su base imprenditoriale, aprendo a forme di concorrenza «nel» mercato e «per» il mercato (affidamento a gara).

Il processo così avviato deve ora essere sviluppato con una legge di delega sui servizi pubblici locali che, in attuazione del nuovo dettato costituzionale che attribuisce allo Stato il compito di promuovere la concorrenza, estenda a tutti i settori dei servizi pubblici locali l'approccio riformatore e costruisca una cornice d'insieme coerente per le sperimentazioni da parte degli enti locali di nuove forme di gestione dei servizi più vicine ai cittadini e per le iniziative imprenditoriali delle migliori aziende di servizio.

L'esigenza di un nuovo approccio riformatore è accentuata dall'involuzione del processo di riforma registrata negli ultimi anni. Nella scorsa legislatura, infatti, la maggioranza di centrodestra, mediante il nuovo articolo 113 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, ha operato un vero e proprio ritorno al passato, lasciando sola-

mente come opzionale l'affidamento a gara del servizio. La predetta disposizione consente sia l'affidamento diretto a società a capitale misto pubblico-privato nella quale il socio privato viene scelto attraverso gara, sia l'affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico controllata dall'ente locale proprietario, secondo il modello di gestione cosiddetto *in house*. Il risultato è la cristallizzazione della situazione esistente e la sostanziale garanzia delle posizioni di monopolio: ai gestori pubblici si offre la possibilità di mantenere l'affidamento diretto protetto, al prezzo di rinunciare a crescere come realtà imprenditoriali che si misurano a tutto campo; alle imprese private si offre la possibilità di entrare in una società mista cui si è assicurata una posizione di monopolio tramite affidamento diretto, in cambio della rinuncia a veder aprire i mercati. Resta inoltre un quadro complessivo incoerente, rispetto alla precedente disciplina. Infine, le scadenze originariamente previste dal periodo transitorio per i diversi servizi pubblici locali sono state, recentemente, più volte prorogate, talvolta in modo confuso, con un generale slittamento in avanti nel tempo di ogni prospettiva di confronto concorrenziale.

Le conseguenze di questa situazione sono gravi per i cittadini, per gli enti locali, per le imprese e, complessivamente, per il sistema economico italiano. I cittadini vedono svanire la speranza di godere di servizi di migliore qualità e con costi più bassi che consentano di ridurre le tariffe e/o i contributi alle aziende (e quindi l'assorbimento di risorse dai bilanci comunali). Gli enti locali non possono usufruire dei vantaggi di un mercato aperto nella scelta del gestore cui affidare il servizio. Le imprese restano chiuse nei loro confini municipalistici senza

possibilità di crescita industriale. Il sistema economico italiano subisce le conseguenze delle irrisolte carenze infrastrutturali, nonché della scarsa qualità e dei prezzi più alti di servizi che costituiscono importanti *input* produttivi per le imprese esposte alla concorrenza internazionale.

Nel mondo delle aziende locali vi sono, viceversa, energie imprenditoriali e lavorative, nonché capacità innovative che devono essere liberate, affinché possano realizzare un salto di qualità nella fornitura di servizi ai cittadini e nel sostegno alla competitività del sistema economico italiano. Al tempo stesso il sistema delle autonomie locali deve poter disporre di strumenti di programmazione e regolazione forti che consentano un governo effettivo del territorio, indirizzando la rete dei servizi a soddisfare le esigenze di crescita economica e civile delle comunità amministrative.

Si tratta di andare oltre gli assetti definiti nella XIV legislatura, per superare le strozzature e le incoerenze dovute all'inerzia ed ai recenti orientamenti controriformatori e per fornire un quadro di certezza normativa che consenta agli organi di governo locale di curare lo sviluppo del proprio territorio e valorizzi le capacità delle imprese pubbliche e private che operano nel campo dei servizi locali. La linea deve essere quella di una regolazione forte dei mercati da parte delle autorità pubbliche, che dia spazio al confronto concorrenziale e crei occasioni di sviluppo per le imprese che vogliono crescere e innovare.

La premessa di un rilancio e di uno sviluppo del processo riformatore sta nella inequivocabile affermazione che la proprietà delle reti e degli impianti di servizio pubblico locale deve essere mantenuta in capo agli enti locali. È questo un presupposto essenziale per due motivi principali: prima di tutto, perché la proprietà di reti e impianti garantisce all'ente locale la possibilità di programmare lo sviluppo delle reti stesse e quindi di governare il territorio di riferi-

mento; in secondo luogo, in quanto la proprietà pubblica è essenziale affinché la concorrenza «per» il mercato possa svilupparsi correttamente – cioè senza artificiali «barriere all'entrata» – tra imprese che si candidano a gestire la rete e a realizzare programmi di investimento coerenti con gli indirizzi stabiliti dall'ente locale. Al termine del periodo di affidamento, rete e impianti tornano nella disponibilità dell'ente locale che può così procedere al nuovo affidamento.

Venendo ora alle forme della regolazione, occorre prendere spunto dalla distinzione, contenuta nel Libro verde sui servizi di interesse generale, del 27 maggio 2003, fra i «servizi di rilevanza economica» e quelli «privi di rilevanza economica». L'attribuzione all'una e all'altra area di una attività mostra un carattere dinamico ed è connessa all'evoluzione culturale, economica e tecnologica. I servizi di interesse economico generale esercitati in ambito locale o che costituiscono segmenti di dimensione locale di attività organizzata a livello nazionale (come nel caso della gestione delle reti di distribuzione locale nel settore dell'energia e del trasporto pubblico) hanno sempre più assunto rilevanza economica, rendendo ineludibile l'esigenza di ricorrere al principio di concorrenza, ai fini dello sviluppo dei servizi mediante il confronto competitivo fra gli operatori.

In questo contesto legislativo, complesso e privo di organicità, il disegno di legge in esame vuole promuovere, mediante la delega al Governo, il complessivo riordino della disciplina dei servizi pubblici locali, anche, ove occorra, mediante interventi sul t.u. enti locali.

Si chiarisce inoltre che i servizi pubblici locali sono una parte essenziale delle funzioni fondamentali dei comuni, e che essi sono connotati dal principio di atipicità e devono rispondere a criteri di proporzionalità, adeguatezza e commisurazione dei costi alle funzioni, secondo le note indicazioni dei documenti comunitari in materia di ap-

palti e concessioni e di partenariato pubblico privato.

L'archittrave della nuova disciplina è costituita dal generale ricorso a procedure competitive ad evidenza pubblica di scelta del gestore, per l'affidamento delle nuove gestioni e per il rinnovo delle gestioni in essere dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ad eccezione del servizio idrico, nel rispetto della disciplina dell'Unione europea in materia di appalti pubblici e di pubblici servizi.

Il ricorso a forme diverse di affidamento dei servizi pubblici locali resta, quindi, consentito solo eccezionalmente, laddove il ricorso a tali soluzioni sia motivatamente imposto da particolari situazioni di mercato. In tali casi, peraltro, l'ente locale dovrà anche adottare e pubblicare secondo modalità idonee il programma volto al superamento, entro un arco temporale definito, della medesima situazione di mercato. Su tali scelte si prevedono controlli delle autorità poste a tutela della concorrenza.

In particolare, l'eccezionale possibilità di affidamento diretto *in house* viene limitata alle sole società pubbliche partecipate dall'ente locale in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento comunitario.

Anche l'eccezionale possibilità di affidamento a «società miste», partecipate dall'ente locale, viene circondata da garanzie, circa la stretta ineranza delle modalità di selezione e di partecipazione dei soci pubblici e privati agli specifici servizi pubblici locali oggetto dell'affidamento, ferma restando la scelta dei soci privati mediante procedure competitive. Dovranno, inoltre, essere previste norme e clausole volte ad assicurare un efficace controllo pubblico della gestione del servizio e ad evitare possibili situazioni di conflitto di interessi.

La possibilità di acquisire la gestione di servizi diversi o in ambiti territoriali diversi da quelli di appartenenza viene esclusa per i soggetti già affidatari in via diretta di servizi pubblici locali, nonché per le imprese

partecipate da enti locali, che usufruiscano di finanziamenti pubblici diretti o indiretti, salvo che si tratti del ristoro degli oneri di servizio relativi ad affidamenti effettuati mediante gara, sempreché l'impresa disponga di un sistema certificato di separazione contabile e gestionale.

Il riordino dei servizi dovrà altresì puntare a favorire la massima razionalizzazione ed economicità, anche mediante la gestione integrata di servizi diversi e l'estensione territoriale della gestione del medesimo servizio.

Il presente intervento normativo ha l'ambizione di introdurre una disciplina unitaria per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali, che dovrà quindi essere armonizzata con le discipline di settore previste per ciascun servizio pubblico locale, anche mediante l'univoca indicazione delle norme applicabili in via generale a tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica e delle norme di settore, ferme restando la proprietà pubblica delle reti e degli altri beni pubblici e strumentali, nonché la gestione pubblica del servizio idrico.

Molta cura dovrà essere dedicata alla disciplina transitoria mediante il progressivo allineamento delle diverse gestioni in essere alla nuova normativa. In particolare si prevede che le gestioni dirette ormai in essere proseguano fino alla naturale scadenza, senza poter essere però prorogate o rinnovate. Naturalmente, il soggetto affidatario diretto potrà concorrere, così come ogni altro operatore, alla gara volta ad affidare il medesimo servizio mediante sistema di scelta competitiva. Tale possibilità scadrà, peraltro, al termine di un congruo periodo transitorio, che viene fissato al 31 dicembre 2011. Sarà quindi cura dell'affidatario diretto sollecitare il comune ad indire la procedura concorsuale entro il predetto termine.

Infine, si prevede di limitare i casi di gestione del servizio pubblico locale in regime di esclusiva, alla stregua di un criterio di proporzionalità e sussidiarietà orizzontale, dovendo l'ente locale motivare la razionalità

economica del denegato accesso al mercato. Ciò dovrà comportare la liberalizzazione delle attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con lo svolgimento del servizio pubblico locale, che a propria volta dovrà continuare ad essere connotato dalle garanzie di universalità ed accessibilità.

Il disegno di legge delega, altresì, il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali.

Si prevede, al riguardo, che ogni gestore debba adottare una carta dei servizi concordata con le associazioni dei consumatori e delle imprese interessate all'utenza del servizio, che indichi anche le modalità d'accesso

alle informazioni garantite, le modalità per porre reclamo, le modalità per adire le vie conciliative e giudiziarie, nonché i livelli minimi garantiti per ciascun servizio e le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza.

Il permanere dell'affidamento del servizio sarà quindi condizionato all'adozione ed al rispetto della carta, nonché al positivo riscontro degli utenti, che dovrà risultare dall'esame dei reclami e dall'effettuazione di sondaggi di mercato, connotati da garanzie di obbiettività, sotto la vigilanza dell'ente locale e delle autorità nazionali di regolazione.

## RELAZIONE TECNICA

Dal presente disegno di legge non derivano nuovi oneri o minori entrate a carico della finanza pubblica, essendo previste misure che non comportano nuove o maggiori attività amministrative, nè richiedono l'istituzione di nuovi organi o competenze, e non essendo previsti nè incentivi di alcun tipo, nè misure fiscali.

In particolare, i compiti di gestione delle procedure di affidamento dei servizi locali e di vigilanza sul rispetto delle norme di tutela degli utenti, già rientrano nelle ordinarie competenze degli uffici pubblici competenti, che vi faranno, quindi, fronte con le ordinarie dotazioni organiche, strumentali e finanziarie.

Gli ulteriori previsti compiti di verifica del grado di soddisfacimento degli utenti sono espressamente posti dalla norma a carico del gestore che vi dovrà quindi far fronte nell'ambito della propria organizzazione imprenditoriale e delle proprie strategie d'impresa, senza poter pertanto «ricaricare» le spese sul contratto di servizio stipulato con l'ente locale.

Al contrario, il previsto ricorso a procedure competitive di scelta della migliore offerta, unitamente alla prevista apertura alla libera concorrenza di fasce di mercato, potrà ragionevolmente determinare non solo una maggiore soddisfazione dei cittadini utenti, ma anche una più razionale gestione del servizio, alleviando i relativi oneri pubblici, nonché un aumento del fatturato del settore, con maggiori introiti anche per le finanze pubbliche.



## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Finalità e ambito di applicazione)*

1. La presente legge provvede al riordino della normativa nazionale che disciplina l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali, al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale di rilevanza economica in ambito locale, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) ed *m*), della Costituzione, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione.

2. Costituisce funzione fondamentale di comuni, province e città metropolitane individuare, per quanto non già stabilito dalla legge, le attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni degli appartenenti alla popolazione locale, in condizioni di generale accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza, ferma la competenza della regione quando si tratti di attività da svolgere unitariamente a dimensione regionale.

3. Le finalità pubbliche proprie delle attività di cui ai commi 1 e 2 sono perseguite, ove possibile, attraverso misure di regolazione, nel rispetto dei principi di concorrenza e di sussidiarietà orizzontale. Gli interventi pubblici regolativi pongono all'autonomia

imprenditoriale e alla libertà di concorrenza delle imprese i soli limiti necessari al perseguimento degli interessi generali, nel rispetto del principio di proporzionalità.

4. Qualora siano imposti alle imprese obblighi di servizio pubblico che impediscano la copertura integrale dei costi e l'utile d'impresa, devono essere previste le necessarie misure compensative.

#### Art. 2.

##### *(Delega per la riforma dei servizi pubblici locali)*

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di servizi pubblici locali, anche, ove occorra, modificando l'articolo 113 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che l'affidamento delle nuove gestioni ed il rinnovo delle gestioni in essere dei servizi pubblici locali di rilevanza economica debba avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica di scelta del gestore, nel rispetto della disciplina dell'Unione europea in materia di appalti pubblici e di servizi pubblici, fatta salva la proprietà pubblica delle reti e degli altri beni pubblici strumentali all'esercizio, nonché la gestione pubblica delle risorse e dei servizi idrici;

b) consentire eccezionalmente l'affidamento a società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento *in house*;

c) consentire eccezionalmente l'affidamento diretto a società a partecipazione mista pubblica e privata, ove ciò reso necessario da particolari situazioni di mercato, secondo modalità di selezione e di partecipa-

zione dei soci pubblici e privati direttamente connesse alla gestione ed allo sviluppo degli specifici servizi pubblici locali oggetto dell'affidamento, ferma restando la scelta dei soci privati mediante procedure competitive e la previsione di norme e clausole volte ad assicurare un efficace controllo pubblico della gestione del servizio e ad evitare possibili conflitti di interesse;

*d)* prevedere che l'ente locale debba adeguatamente motivare le ragioni che, alla stregua di una valutazione ponderata, impongono di ricorrere alle modalità di affidamento di cui alle lettere *b)* e *c)*, anziché alla modalità di cui alla lettera *a)*, e che debba adottare e pubblicare secondo modalità idonee il programma volto al superamento, entro un periodo di tempo definito, della situazione che osta al ricorso a procedure ad evidenza pubblica, comunicando periodicamente i risultati raggiunti a tale fine. In particolare, prescrivere che per giungere alla constatazione della necessità di gestione diretta sia adottata una previa analisi di mercato, soggetta a verifica da parte delle Autorità nazionali di regolazione dei servizi di pubblica utilità competenti per settore, ovvero, ove non costituite, dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ove si dimostri l'inadeguatezza dell'offerta privata. Le società di capitali cui sia attribuita la gestione ai sensi della lettera *b)* non possono svolgere, nè in via diretta, nè partecipando a gare, servizi o attività per altri enti pubblici o privati;

*e)* escludere la possibilità di acquisire la gestione di servizi diversi o in ambiti territoriali diversi da quello di appartenenza, per i soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nonché per le imprese partecipate da enti locali, affidatarie della gestione di servizi pubblici locali, qualora usufruiscano di forme di finanziamento pubblico diretto o indiretto, fatta eccezione per il ristoro degli oneri connessi all'assolvimento degli obblighi di servizio

pubblico derivanti dalla gestione di servizi affidati secondo procedure ad evidenza pubblica, ove evidenziati da sistemi certificati di separazione contabile e gestionale;

*f)* individuare le modalità atte a favorire la massima razionalizzazione ed economicità dei servizi pubblici locali, purché in conformità alla disciplina adottata ai sensi del presente articolo, anche mediante la gestione integrata di servizi diversi e l'estensione territoriale della gestione del medesimo servizio;

*g)* armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando in modo univoco le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica ed apportando le necessarie modifiche alla vigente normativa di settore in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua, fermo restando quanto previsto dalla lettera *a)*;

*h)* disciplinare la fase transitoria, ai fini del progressivo allineamento delle gestioni in essere alla normativa adottata ai sensi delle lettere precedenti, prevedendo, se necessario, tempi e modi diversi per la progressiva applicazione della normativa così risultante a ciascun settore;

*i)* prevedere che gli affidamenti diretti in essere debbano cessare alla scadenza, con esclusione di ogni proroga o rinnovo;

*l)* consentire ai soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali di concorrere, fino al 31 dicembre 2011, all'affidamento, mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica, dello specifico servizio già affidato;

*m)* limitare, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale e di razionalità economica del denegato ricorso al mercato i casi di gestione in regime d'esclusiva dei servizi pubblici locali, liberalizzando le altre attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con le garanzie di universalità ed

accessibilità del servizio pubblico locale affidato ai sensi delle lettere precedenti.

2. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi.

### Art. 3.

*(Delega per l'adozione di misure finalizzate alla tutela degli utenti dei servizi pubblici locali)*

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che ogni soggetto gestore di servizio pubblico locale debba tempestivamente pubblicizzare mediante mezzi idonei, a pena di revoca dell'affidamento, una carta dei servizi resi all'utenza, adottata in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, che indichi anche le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per porre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie, nonché i livelli minimi garantiti per ciascun servizio e le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza;

b) prevedere che il permanere dell'affidamento sia condizionato al positivo riscontro degli utenti, che dovrà essere periodicamente verificato mediante l'esame dei reclami e mediante indagini e sondaggi di mercato, anche a campione, effettuati a cura e spese del gestore secondo modalità prefissate idonee a garantirne l'obiettività;

c) prevedere forme di vigilanza, anche delle autorità nazionali di regolazione, sull'adozione, sull'idoneità e sul rispetto della carta dei servizi e sull'effettuazione dei sondaggi e delle indagini di mercato, adottando tutte le misure idonee a garantire il rispetto della normativa emanata ai sensi delle lettere precedenti;

d) armonizzare la nuova normativa con la disciplina vigente in materia di tutela dei consumatori e con quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, in modo da aumentare, senza in alcun caso ridurre, il previgente livello di tutela degli utenti in materia di accessibilità, sicurezza, continuità, qualità e trasparenza di condizioni del servizio;

e) rafforzare i poteri di vigilanza delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità competenti per settore, al fine di garantire la promozione e la tutela della concorrenza e i diritti dei consumatori e degli utenti.

2. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi.



**PARERE SULLO SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE RECANTE "DELEGA AL GOVERNO PER IL RIORDINO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI".**

*Punto 1) Odg Conferenza Unificata*

**Elenco A)**

Nel processo avviato con la legge delega sono rilevanti e condivisi dalle Regioni gli obiettivi di fondo che il Governo si prefigge e che sono riconducibili alla necessaria armonizzazione dell'ordinamento interno alle regole comunitarie di tutela della concorrenza. In questo senso e per questo obiettivo le Regioni concordano sulla necessità di una nuova regolamentazione giuridica complessiva del sistema dei servizi pubblici atta a superarne le attuali criticità.

Le Regioni non solo non contestano, ma sono convinte che sia legittimo esercizio del potere statale la disciplina della materia nella misura in cui essa è precipuamente orientata alla concorrenza e all'apertura dei mercati. Ciò in linea, d'altronde, con il consolidato indirizzo interpretativo della Corte Costituzionale successivo al titolo V. Tuttavia, non ritengono che il rispetto doveroso delle regole di tutela della concorrenza possa prescindere integralmente da uno spazio regolativo della Regione, il quale si esercita su aspetti volti a garantire la sostanza stessa della concorrenza attraverso gli strumenti di governo del territorio regionale, di bilancio e di programmazione finanziaria. Non c'è dubbio che i profili di tutela della concorrenza volti all'assetto macroeconomico competano al governo nazionale, come non può esservi dubbio che la competenza legislativa regionale debba coesistere, nell'interesse stesso della tutela della concorrenza e degli utenti finali. Il disegno di legge risulta in alcune parti invasivo delle competenze regionali costituzionalmente delineate: si pensi, ad esempio a quello in materia alla materia del trasporto pubblico, che è caratterizzato da una particolare specificità, sia per il rilievo dell'interesse pubblico che è chiamato a soddisfare, sia per i profili tecnico-economici che lo riguardano.

Nell'impianto del d.d.l. non si trovano norme di garanzia di questo equilibrio, data l'estrema compressione del ruolo regionale, al contrario riconosciuto dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. sent. 272 del 2004 e sent. 29 del 2006).

Un ulteriore aspetto altrettanto rilevante riguarda la connessione del testo proposto con il complessivo assetto giuridico del sistema locale.

Nel vigente testo unico degli enti locali la disciplina dei servizi pubblici locali si trova in una apposita norma che il d.d.l. annuncia di dover modificare, l'articolo 113 del T.U. 267/2000, stante la presenza proprio in questa norma dei maggiori profili di illegittimità comunitaria.

La gestione dei servizi pubblici sul territorio rende talmente stretto il legame tra la disciplina dei servizi pubblici locali e l'assetto complessivo del sistema locale, che non si può prescindere da una valutazione congiunta. Pertanto, la valutazione su nuovo assetto dei servizi pubblici locali non può prescindere da quello che il Governo intende realizzare con la nuova disciplina del testo unico degli

enti locali; soprattutto se si considera che vengono annunciate innovazioni sulla *governance* territoriale e locale e ulteriormente si considera il rilievo che ha, per la qualità dei servizi all'utente, l'articolazione territoriale all'interno di ciascuna regione. Si pensi al tema, ad esempio, dei servizi nei piccoli comuni ed alle leve per il loro sviluppo, anche in forma associata.

Le Regioni, d'altronde, sono costituzionalmente interessate alla competitività del sistema Italia, alla qualità della vita dei cittadini e alle dinamiche economiche industriali in atto allo stesso titolo per il quale ne sono interessati lo Stato e gli enti locali. Ed in questo senso rispondono con interesse all'iniziativa avviata dal Presidente Marzano, nella sua qualità di Presidente del CNEL, che ha deciso proprio in questi giorni di avviare un lavoro, in raccordo stretto con le regioni, per costituire una base condivisa di informazioni finalizzata alla definizione delle politiche nazionali e territoriali relative ai servizi pubblici. Questa sede potrà fornire utili indicazioni sull'assetto normativo complessivo, sui sistemi tariffari, sui modelli di gestione, tutti dati, questi, che secondo le Regioni devono essere premessi alla ridefinizione dell'assetto normativo.

Anche sotto questo profilo si ritiene, quindi, necessaria una approfondita riflessione in una sede che consenta un esame organico dell'intero quadro dei problemi.

Quanto al merito, ogni valutazione sul testo risulta completamente condizionata dalle questioni sopra elencate, del tutto pregiudiziali alla valutazione complessiva delle Regioni. Per rispondere a questa grave lacuna, ribadita la necessità di un confronto complessivo che includa il nuovo assetto degli enti locali, si sottolinea la necessità che ad esso siano apportate quantomeno le seguenti integrazioni:

1. All'articolo 1 comma 2 dopo le parole "stabilito dalla legge" aggiungere le parole "anche regionali".
2. All'articolo 1 comma 3 dopo le parole "nel rispetto" aggiungere la locuzione "delle competenze legislative regionali";
3. All'articolo 1 comma 4 dopo le parole "misure compensative" inserire la locuzione "al momento dell'imposizione degli obblighi di servizio pubblico medesimi";
4. All'articolo 2 comma 1 dopo le parole "delegato ad adottare" sono aggiunte le seguenti locuzioni "previa intesa in Conferenza Unificata, secondo quanto previsto dall'articolo 4 del D.lgs 281/1997";
5. All'articolo 2 comma 1 dopo le parole "di servizi pubblici locali" aggiungere la locuzione "di rilevanza economica, di cui uno specifico per i trasporti pubblici";
6. All'articolo 2 comma 1 dopo la lettera d) è aggiunta la lettera d bis) del seguente tenore: "prevedere un controllo preventivo susseguente, da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, sulle motivazioni a fondamento della determinazione di affidare il servizio con forme diverse dalle procedure concorsuali;
7. All'articolo 2 comma 1, lettera g) dopo la parola "armonizzare" inserire la locuzione "nel rispetto delle competenze della Regione";
8. All'articolo 2 comma 2 dopo le parole "delegato ad adottare" sono aggiunte le seguenti locuzioni "previa intesa in Conferenza Unificata, secondo quanto previsto dall'articolo 4 del D.lgs 281/1997";



9. All'articolo 3 comma 1 dopo le parole "delegato ad adottare" sono aggiunte le seguenti locuzioni "previa intesa in Conferenza Unificata, secondo quanto previsto dall'articolo 4 del D.lgs 281/1997 e nel rispetto dei principi di cui all'articolo 118, comma 1 della Costituzione;
10. All'articolo 3 comma 2 dopo le parole "delegato ad adottare" sono aggiunte le seguenti locuzioni "previa intesa in Conferenza Unificata, secondo quanto previsto dall'articolo 4 del D.lgs 281/1997 e nel rispetto dei principi di cui all'articolo 118, comma 1 della Costituzione;
11. Dopo l'articolo 3 è aggiunto il seguente articolo: art. 3 bis. "Disposizioni finali".  
"In ogni caso sono fatte salve le competenze riconosciute alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione".

Roma, 14 settembre 2006



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

**PARERE SULLO SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE RECANTE  
“DELEGA AL GOVERNO PER IL RIORDINO DEI SERVIZI  
PUBBLICI LOCALI”.**

*Punto 1) Elenco A - Odg Conferenza Unificata*

Con riferimento al provvedimento in oggetto e ad integrazione degli emendamenti contenuti nel documento del 14 settembre 2006, si formulano le seguenti proposte emendative:

- All'articolo 1 comma 2 sostituire le parole “Costituisce funzione fondamentale” con “*E' competenza di*”;
- In relazione all'emendamento n. 11 del documento del 14 settembre si propone la seguente riformulazione:  
Dopo l'articolo 3 è aggiunto il seguente articolo 3 bis “Disposizioni finali”:  
*“Le regioni a statuto speciale e le province autonome adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge secondo le modalità previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione.”*

Roma, 5 ottobre 2006

Ufficio Conferenze

**DISEGNO DI LEGGE RECANTE DELEGA AL GOVERNO PER IL RIORDINO  
DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI**

**CONFERENZA UNIFICATA**

**SEDE TECNICA**

Aggiornato al 14 settembre 2006

**EMENDAMENTI PRESENTATI IN SEDE TECNICA**

ANCI ed UNCEM hanno presentato congiuntamente i seguenti emendamenti:

**Art. 1**

Comma 4 dopo “misure compensative” inserire “*da concordarsi fra Ente e soggetto gestore*”.

**(NON APPROVATO)**

**Art. 2**

Comma 1 lett. b) eliminare “*eccezionalmente*”. **(NON APPROVATO)**

Comma 1 lett. c) eliminare “*eccezionalmente*”. **(NON APPROVATO)**

Comma 1 lett. d) sostituirlo con il seguente:

*Prevedere che l'Ente locale debba motivare le ragioni che impongono di ricorrere alle modalità di affidamento di cui alle lettere b) e c), anziché le modalità di cui alla lettera a). In particolare l'Ente Locale dovrà pubblicizzare in modo adeguato tale scelta, definire il periodo temporale entro il quale effettuare la gara e giustificare la gestione diretta previa un'analisi di mercato ed una valutazione comparativa rispetto all'offerta privata, da inviarsi per conoscenza all'Autorità garante della concorrenza. Le società di capitali cui sia attribuita la gestione ai sensi della lett. b) non possono svolgere, né in via diretta, né partecipando a gare, servizi o attività per altri enti pubblici o privati.* **(APPROVATO)**

Let. f) sostituire con il seguente “*Al fine di promuovere la razionalizzazione e l'economicità dei servizi pubblici locali, a decorrere dall'anno 2007 è istituito presso il Ministero dell'Interno un apposito Fondo da attribuire agli enti locali con popolazione inferiore a 10.000 abitanti per incentivare la gestione in forma associata dei SPL a mezzo di società di capitali. I contributi sono determinati annualmente e spettano per la costituzione successivamente al 31/12/2006, di nuove società o per la fusione di società di capitali esistenti.*”

*La dotazione del Fondo è pari al 50% dell'importo delle entrate fiscali derivanti dall'IRPEG sui redditi prodotti dalle stesse società nell'esercizio precedente. La quota di contributo spettante a ciascun Ente Locale è determinata in via proporzionale alla quota di partecipazione al capitale sociale risultante al 31 dicembre dell'anno precedente”. Con decreto del Ministero dell'Interno, di concerto col Ministro dell'Economia, è approvato il modello di certificazione annuale che gli*

*Enti Locali devono rendere al Ministero dell'Interno e sono individuate le modalità di attribuzione dei contributi erariali". (NON APPROVATO)*

**Art. 3**

Comma 1 lett. a) eliminare *“in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato”*. (NON APPROVATO)

Comma 1 lett. b) dopo *“l’obiettività”* inserire *“con l’introduzione di indicatori concordati fra ente e società affidataria la quale si impegna a trasmettere mensilmente all’ufficio designato i parametri che concorrono alla formazione dell’indicatore o l’indicatore stesso secondo quanto concordato”*. (APPROVATO)

(Presentato nella sede tecnica il 26.09.06)



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

OGGETTO: Parere sullo schema di disegno di legge recante "Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali".

*Parere, ai sensi degli articoli 2 e 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.*

**Repertorio atti n. 989 dell' 8 novembre 2006**

### LA CONFERENZA UNIFICATA

Nella odierna seduta dell'8 novembre 2006:

VISTI gli articoli 2 e 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

VISTO lo schema di disegno di legge recante "Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali", approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 30 giugno 2006, pervenuto dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 5 luglio 2006 e diramato, in pari data, alle Regioni ed agli Enti locali;

CONSIDERATO che, per l'esame del citato provvedimento, si sono tenute riunioni, a livello tecnico, il 18 luglio e del 24 luglio 2006 a seguito delle quali l'argomento è stato iscritto all'ordine del giorno della seduta di questa Conferenza del 27 luglio 2006 nel corso della quale le Regioni hanno chiesto il rinvio per un ulteriore approfondimento;

CONSIDERATO che l'approfondimento richiesto è stato effettuato nella riunione tecnica del 6 settembre 2006, nella quale i rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali hanno presentato documenti contenenti proposte emendative e che il provvedimento in esame, iscritto all'ordine del giorno della seduta di questa Conferenza del 14 settembre 2006, è stato rinviato per un ulteriore approfondimento richiesto dalle Regioni e dagli Enti locali;

CONSIDERATO che è stata convocata una ulteriore riunione tecnica il 3 ottobre 2006 nella quale i rappresentanti delle Regioni hanno formalizzato un documento contenente talune questioni ritenute pregiudiziali rispetto alla valutazione del provvedimento stesso, nonché alcune proposte emendative e i rappresentanti dell'ANCI e dell'UNCEM hanno depositato un documento contenente loro proposte emendative;

CONSIDERATO che il provvedimento in esame, posto all'ordine del giorno delle sedute di questa Conferenza del 5 ottobre 2006 e del 19 ottobre 2006, è stato rinviato su richiesta del Governo;

CONSIDERATO che le Amministrazioni statali interessate hanno predisposto un documento (allegato alla scheda tecnica relativa al punto in esame) in cui sono evidenziati gli emendamenti accolti fra quelli presentati dalle Regioni e dagli Enti locali e che l'ANCI, con nota dell'8 novembre 2006, ha fatto pervenire una ulteriore richiesta di modifica all'articolo 2, comma 1, lettere b) e c), che è stata accolta dal Governo;

4/13



## Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA UNIFICATA

CONSIDERATO che, nel corso dell'odierna seduta di questa Conferenza, le Regioni, l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM hanno espresso parere favorevole sul provvedimento in esame nel testo contenente le proposte di emendamento che il Governo ha accolto;

### ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

sullo schema di disegno di legge recante "Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali" approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 30 giugno 2006, nel testo trasmesso dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri con l'accoglimento delle seguenti proposte di modifica:

#### Articolo 1:

##### **comma 2:**

- sostituire le parole "Costituisce funzione fondamentale di " con le seguenti: "E' competenza di";
- inserire, alla fine del comma, la seguente frase: "Restano ferme le competenze regionali in materia".

##### **comma 3:**

- dopo le parole "nel rispetto" aggiungere le seguenti: "delle competenze legislative regionali";

##### **comma 4:**

- dopo le parole "devono essere" aggiungere le seguenti: "contestualmente";

#### Articolo 2:

##### **comma 1:**

- dopo le parole "delegato ad adottare" sono aggiunte le seguenti: "previa intesa in Conferenza Unificata, secondo quanto previsto dall'articolo 3 del D. Lgs. n. 281/1997";
- dopo le parole "di servizi pubblici locali" aggiungere le seguenti: "di rilevanza economica";

##### **comma 1, lett. b):**

- sostituire le parole "consentire eccezionalmente" con le seguenti: "definire le fattispecie che, in deroga alla lettera a), consentano l'affidamento diretto";

##### **comma 1, lett. c):**

- sostituire le parole "consentire eccezionalmente" con le seguenti: "definire le fattispecie che, in deroga alla lettera a), consentano l'affidamento diretto";

2007



## *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

**comma 1, lett. d):**

- Sostituirlo con il seguente "Prevedere che l'Ente locale debba motivare le ragioni che impongono di ricorrere alle modalità di affidamento di cui alle lettere b) e c), anziché le modalità di cui alla lettera a). In particolare l'Ente locale dovrà pubblicizzare in modo adeguato tale scelta, definire il periodo temporale entro il quale effettuare la gara e giustificare la gestione diretta previa un'analisi di mercato ed una valutazione comparativa rispetto all'offerta privata da inviarsi per conoscenza all'Autorità garante della concorrenza e del mercato o delle autorità di regolazione di settore, ove costituite. Le società di capitali cui sia attribuita la gestione ai sensi della lettera b) non possono svolgere, né in via diretta, né partecipando a gare, servizi o attività per altri enti pubblici o privati".

- dopo la lettera d) aggiungere la seguente lettera d-bis): "prevedere un controllo preventivo o susseguente, da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato o delle autorità di regolazione di settore, ove costituite, sulle motivazioni a fondamento della determinazione di affidare il servizio con forme diverse dalle procedure concorsuali";

**comma 1, lett. f):**

- aggiungere, dopo la lettera f), una nuova lettera f-bis): "definire le modalità con le quali incentivare la gestione in forma associata dei servizi pubblici locali per gli enti locali con popolazione inferiore a 10.000 abitanti"

- aggiungere, dopo la lettera f-bis), una nuova lettera f-ter): "prevedere una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, anche attraverso la revisione della disciplina sulle incompatibilità";

**comma 1, lett. g):**

- dopo la parola "armonizzare" inserire le seguenti: "nel rispetto delle competenze della Regione";

**comma 2:**

- dopo le parole "delegato ad adottare" sono aggiunte le seguenti: "previa intesa in Conferenza Unificata, secondo quanto previsto dall'articolo 3 del D. Lgs. n. 281/1997";

**Articolo 3:**

**comma 1:**

- dopo le parole "delegato ad adottare" sono aggiunte le seguenti: "previa intesa in Conferenza Unificata, secondo quanto previsto dall'articolo 3 del D. Lgs. n. 281/1997 e nel rispetto dei principi di cui all'articolo 118, comma 1, della Costituzione";



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

**comma 1, lett. b):**

- dopo la parola "l'obiettività" inserire il seguente periodo: *"con l'introduzione di indicatori concordati fra ente e società affidataria la quale si impegna a trasmettere mensilmente all'ufficio designato i parametri che concorrono alla formazione dell'indicatore o l'indicatore stesso secondo quanto concordato"*;

**comma 2:**

- alla fine è aggiunto il seguente periodo: *"previa intesa in Conferenza Unificata, secondo quanto previsto dall'articolo 3 del D. Lgs. n. 281/1997 e nel rispetto dei principi di cui all'articolo 118, comma 1, della Costituzione"*;

**Dopo l'articolo 3**, aggiungere il seguente: *art. 3-bis. "Disposizioni finali"*.

*Le regioni a statuto speciale e le province autonome adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge secondo le modalità previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione"*.

Il Segretario  
Avv. Giuseppe Busia

Il Presidente  
On.le Prof. Linda Lanzillotta

*10/10/97*



**CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

**Il disegno di legge governativo n.772 in materia di  
"Delega al Governo per il riordino dei Servizi pubblici locali"**

***Osservazioni e Proposte***

**Assemblea  
25 Gennaio 2007**

## INDICE

Premessa	pag.3
Definire il quadro giuridico	pag.3
Promuovere la concorrenza e l'efficienza	pag.6
Contratto di servizio	pag. 9
Le autorità di settore	pag.11
Proprietà dei beni	pag.11
Tutela degli utenti	pag.12

## **Premessa**

Il Cnel, già nel passato, ha dedicato particolare attenzione al tema dei “Servizi pubblici”, soprattutto in relazione alla necessaria evoluzione delle capacità di governo degli Enti locali.

La V Commissione, consapevole che la trasformazione e la qualificazione dei servizi a rete costituisce uno dei nodi strategici della competitività, sta seguendo e valutando le evoluzioni e le interazioni che interessano, in particolare, il sistema dei Servizi pubblici locali.

La V Commissione rileva che tale qualificazione dovrebbe essere perseguita attraverso strumenti di aggregazione territoriale della domanda, incentivando anche la gestione in forma associata dei servizi pubblici tra gli Enti locali. Inoltre è necessario individuare strumenti di politica industriale a sostegno della crescita e della aggregazione delle imprese, promuovendo la gestione unificata dei cicli integrati.

In relazione alla presentazione del d.d.l. “Delega per il riordino dei servizi pubblici locali” (atti Senato n.772) ed alla richiesta di presa in considerazione (approvata il 29.11. u.s.) la V Commissione ha formulato il seguente Schema di Osservazioni e Proposte.

## **Definire il quadro giuridico**

La proposta di legge delega sul “riordino dei servizi pubblici locali” costituisce un ulteriore passo di una lunga fase di attività legislativa su questo delicato settore. Alla norma di base del 1990 sono seguiti numerosi tentativi di riforma che hanno impegnato il legislatore per tutta la fine degli anni '90 fino ad arrivare all'attuale definizione normativa risalente al 2003, con l' approvazione dell'art.113 del Testo Unico Enti Locali.

La riorganizzazione che, nel corso degli ultimi anni, ha ridefinito il sistema dei servizi pubblici locali nell'ambito delle competenze degli Enti Pubblici, dei soggetti erogatori e dei cittadini utenti, ha modificato sensibilmente le strutture aziendali di proprietà delle Autonomie locali. Oggi, rispetto ad una vecchia modalità di gestione, gli

Enti locali, ma soprattutto i Comuni, sono chiamati a svolgere in maniera più incisiva rispetto al passato, un ruolo politico di rilievo concernente l'indirizzo, la programmazione, la vigilanza ed il controllo, la ridefinizione delle politiche tariffarie, la garanzia di standard di qualità, la tutela del cittadino consumatore –utente.

Già primi interventi di modifica sono arrivati coi provvedimenti del 2001 e del 2003 (art.35 L.448/2001 e DL. 269/2003) con cui si è cercato di adeguare la materia dei SPL alle direttive comunitarie che hanno introdotto la distinzione tra “servizi economici” e “servizi non economici” ai fini dell'affidamento a gara del servizio oppure dell'affidamento diretto a società a capitale pubblico controllato dall'Ente Locale secondo il modello *in house* o a società a capitale pubblico-privato.

La distinzione tra servizi di rilevanza economica e servizi che ne sono privi costituisce una delle principali novità previste dalla riforma. La nuova ripartizione è scaturita dalla necessità di uniformare l'ordinamento italiano a quello comunitario che prende in considerazione i “servizi di interesse economico generale”.

Il ddl 772 identifica i servizi pubblici locali nei “servizi di interesse generale a carattere economico” utilizzando la formulazione presente della direttiva europea relativa ai “servizi nel mercato interno” che definisce come servizi di interesse generale di rilevanza economica quelli “qualificati in quanto tali dallo stato membro, soggetti a specifici obblighi di servizio pubblico forniti dietro retribuzione che corrispondono ad una attività economica ed aperti alla concorrenza”. In ogni caso non esiste una definizione puntuale di detti servizi; la definizione è rinviata agli Stati membri.

Tali servizi presentano un duplice ordine di requisiti:

- 1)-essere “servizi di interesse generale”, vale a dire riguardare la collettività e soddisfare i bisogni sociali dei cittadini utenti;
- 2)-avere un contenuto economico, ossia prevedere il pagamento di un corrispettivo da parte degli utenti.

Da quanto premesso è evidente come si sia in presenza di un vasto insieme di servizi locali, limitato da quanto recita la suddetta direttiva circa l'affermazione che “il pagamento di un

canone da parte dei destinatari al fine di fornire un certo contributo alle spese operative di un sistema non costituisce di per sé retribuzione, essendo il servizio ancora essenzialmente finanziato con risorse pubbliche”. Ciò sembrerebbe escludere i servizi offerti dietro ticket o contributo.

L'altra categoria di servizi, quelli privi di rilevanza economica hanno, al contrario, una natura solidaristica e senza fini di lucro.

La definizione ha un carattere sostanzialmente relativo e non può essere utilizzata per formulare rigide elencazioni in quanto l'appartenenza all'una od all'altra categoria non può essere stabilita a priori, fissata una volta per sempre, ma è demandata alla valutazione e alla responsabilità politica degli Enti locali, che ne hanno la titolarità (come prevedono il Testo Unico degli Enti Locali e lo stesso ddl 772). Gli Enti locali dovrebbero attivare processi di concertazione con le Parti sociali al fine di valutare sia il carattere sociale che il carattere economico dei servizi.

L'obiettivo del disegno di legge 772 è di uniformare la frammentaria disciplina dei servizi pubblici locali, per i quali sono applicabili norme pro concorrenziali o nel mercato o per il mercato, sottoposta a ricorrenti e parziali revisioni, riconducendola ad un ordinamento organico ed unitario, in grado anche di agevolare le imprese presenti in questi mercati, sempre più spesso operanti su scala *multiutility*.

A tale fine viene previsto che le norme contenute nei decreti legislativi derivanti dalla delega vengano applicate in modo univoco per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica e che, quindi, le vigenti normative di settore in materia di smaltimento dei rifiuti urbani, trasporti, energia elettrica e gas vengano conseguentemente modificate.

Dal novero dei servizi sottoposti a riforma e ad armonizzazione secondo le linee indicate nel disegno di legge vengono esclusi i servizi idrici per i quali viene prefigurato un orientamento diverso, peraltro, non specificato, ma comunque fondato sulla gestione pubblica delle risorse e dei servizi.

Si fa osservare, inoltre, come, al fine di favorire la razionalizzazione e l'economicità dei servizi locali si debba valorizzare l'esperienza delle *multiutility* delle quali, tuttavia, andrebbe chiarito il rapporto con gli affidamenti monosettoriali, previsti dalle attuali normative e non modificate dal disegno di legge 772 e dalla eventuale compresenza di affidamenti diretti e di affidamenti con gara.

### **Promuovere la concorrenza e l'efficienza**

Per il perseguimento di tali obiettivi vengono indicate soluzioni diverse a seconda delle caratteristiche produttive e di mercato in una logica di "sussidiarietà orizzontale". A tale proposito viene indicata una nuova gerarchia delle modalità secondo le quali procedere agli affidamenti.

I processi di liberalizzazione dei servizi di interesse generale a carattere economico devono essere realizzati secondo i principi approvati dal CNEL nel documento "Linee guida sulle liberalizzazioni e sulle privatizzazioni".

Pertanto sono condivisibili i due principi od indirizzi di fondo del disegno di legge 772 che riguardano:

1)- favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza e "di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale di rilevanza economica in ambito locale" con modalità tali da garantire il diritto di universalità ed accessibilità dei servizi per tutti gli utenti nonché il livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art.117 della Costituzione;

2)-prevedere che l'affidamento delle nuove gestioni e/o il rinnovo delle gestioni in essere debbano avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica per l'individuazione del gestore, salvaguardando la proprietà delle reti e dei beni strumentali pubblici.

Sotto questo aspetto il disegno di legge nel regolare i servizi di rilevanza economica, segna una diversità significativa rispetto all'ordinamento precedente che indicava tre possibili soluzioni poste sullo stesso piano.

Si introduce una esplicita gerarchia vale a dire che la regola per i nuovi affidamenti e per il rinnovo di quelli in essere viene individuata nella gara; le altre due forme di affidamento diretto *in house* o a società mista vengono trattate o in deroga alla gara e considerate temporanee o ammesse per alcune fattispecie di servizi pubblici locali. Il ricorso a queste due forme, peraltro, è accompagnato dall'indicazione di alcune condizioni che devono essere rispettate:

- nell'*in house* il possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento comunitario – proprietà interamente pubblica ed il cosiddetto “controllo analogo”
- nelle società miste la scelta del socio privato mediante procedure competitive e la stretta inerenza delle modalità di selezione e partecipazione dei soci agli specifici servizi pubblici oggetto dell'affidamento.

In entrambi casi, secondo il ddl 772, ai gestori attualmente affidatari diretti, al termine di una fase transitoria, dovrebbe essere inibita la possibilità di acquisire la gestione di servizi diversi od in altri ambiti territoriali rispetto a quelli di appartenenza.

In materia di affidamenti occorre prevedere una modifica del ddl 772, eliminando i vincoli di operatività per le società miste, pur nel rigoroso rispetto dei principi di liberalizzazione.

A tal fine, si tratterebbe di ricondurre alla categoria degli affidamenti con procedura ad evidenza pubblica, sia la gara per individuazione del soggetto gestore, che la gara contestuale per la gestione del servizio e per l'individuazione di un partner gestionale di una società mista il cui oggetto, la cui durata e il cui ambito di operatività, siano definiti in modo specifico.

A queste condizioni, dunque, la società mista, equiparata ad un affidamento con gara, potrebbe operare liberamente sul mercato senza vincoli territoriali o di operatività settoriale. Di conseguenza l'unica forma di affidamento diretto rimarrebbe quella *in house*.

In particolare, relativamente agli affidamenti diretti *in house* la norma dovrebbe affrontare il tema della regolazione degli affidamenti. Non esistendo, infatti, in questo campo procedure competitive tese a promuovere l'efficienza del gestore, sarebbe

opportuno introdurre un disciplinare con i contenuti del contratto di servizio. Il rischio, infatti, è che proprio negli affidamenti diretti si possano verificare problemi di inefficienza e di scarsa tutela del cittadino-consumatore utente.

Anche nell'affidamento con gara occorrerebbe prevedere la stipula di un contratto di servizio con il compito di dettagliare i contenuti del rapporto tra affidante e affidatario definiti in sede di aggiudicazione.

Per la fase transitoria si prevede che gli affidamenti possano protrarsi fino alla loro naturale scadenza specificando, tuttavia, che nel caso di affidamenti diretti i gestori che non abbiano concorso mediante gara ai servizi da loro esercitati entro il termine del 31.12.2011, alla scadenza dell'affidamento vengono esclusi dalla partecipazione alla gara.

Va riconfermata la norma di reciprocità, come esplicita al comma 6 dell'art. 113 del Testo Unico degli Enti locali, che prevede la non ammissione alle gare delle società che, in Italia o all'estero, gestiscono a qualunque titolo servizi pubblici locali in virtù di un affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica, o a seguito dei relativi rinnovi; tale divieto si estende alle società controllate o collegate, alle loro controllanti, nonché alle società controllate o collegate con queste ultime.

Relativamente ai soggetti titolari per l'affidamento della gestione del servizio, nel caso di aggregazione territoriale dovrebbero essere le strutture di associazioni dei Comuni quali, ad esempio, le Autorità di ambito, o le Province e le Regioni. In tutti gli altri casi la titolarità è del singolo Comune.

Questi soggetti affidanti dovrebbero attivare preventivamente processi di concertazione con le rappresentanze sociali relativamente alle modalità e ai contenuti degli affidamenti.

Nel caso in cui alle gare per l'affidamento della gestione del servizio siano ammesse società controllate dagli Enti locali affidanti, le procedure di aggiudicazione dovrebbero essere svolte da una commissione che, nel rispetto delle competenze degli Enti locali, assuma caratteristiche di terzietà, prevedendo ad esempio la presenza di un rappresentante dell'Antitrust e, ove costituita, dell'Autorità di regolazione.



### **Contratto di servizio**

Dal disegno di legge 772 con l'integrazione all'art. 2 fter concordata in Conferenza Unificata che prevede una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, si osserva come non venga definito lo strumento generale che, in ogni caso di affidamento *diretto o tramite gara*, deve regolare le condizioni richieste e le prestazioni offerte tra enti locali affidanti ed impresa di gestione. Tale strumento non può che essere il contratto di servizio i cui contenuti fondamentali potrebbero essere:

- 1)- livelli delle prestazioni di servizio in quantità e qualità ;
- 2) - programma di investimenti e meccanismi di compensazione;
- 3)-clausole sociali riferite ai contratti nazionali di riferimento ed all'occupazione; le questioni contrattuali e le questioni occupazionali, in caso di passaggio di gestore, devono prevedere clausole sociali relative al rinvio vincolante alla contrattazione ed alle sedi ed agli strumenti di esame congiunto preventivo;
- 4)-strumentazione di controllo dell'affidante;
- 5)-condizioni di revoca;
- 6)-diritti e poteri degli utenti.

Gli impegni previsti nel contratto di servizio relativi, in particolare, alle prestazioni qualitative, ai diritti e poteri degli utenti nonché alle esigenze delle Parti sociali dovrebbero costituire i contenuti del tavolo di concertazione con l'azienda di gestione relativamente alle Carte dei servizi e configurare il sistema di impegni del gestore verso i cittadini-utenti.

Per quanto concerne, poi, gli aspetti economici dell'affidamento,fermo restando l'eventuale riferimento al Codice degli appalti di servizio, va ribadito che si deve procedere alla valutazione della offerta economicamente più vantaggiosa e non sulla base del massimo ribasso.

Si segnalano, di seguito, gli aspetti più rilevanti di carattere economico dell'affidamento:

- 1)-sistema di eventuale remunerazione delle reti esistenti;
- 2) – sistema di manutenzione straordinaria delle reti esistenti: gestito direttamente dal proprietario o affidato alla società di gestione del servizio;
- 3)- sistema di manutenzione ordinaria delle reti esistenti: gestito direttamente dal proprietario o affidato alla società di gestione del servizio.

Per quanto riguarda le reti dovrebbe essere previsto un canone che potrebbe essere uno dei parametri della valutazione economica.

Criteri analoghi dovrebbero essere applicati per i beni pubblici strumentali all'esercizio.

Invece, per il sistema di tariffazione, in presenza di Autorità (per es. gas) il potere tariffario ed i meccanismi di revisione sono condizioni esterne al contratto di servizio; in assenza di Autorità (per es. TPL e rifiuti urbani) sia la tariffazione che l'eventuale ribasso del corrispettivo pubblico possono essere oggetto di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Infine, un adeguato ruolo nella valutazione deve essere assegnato ai parametri che esplicitano la qualità del servizio.

### **Le autorità di settore**

In ogni caso si tratta di mercati per i quali sarebbe opportuna l'individuazione od eventualmente il potenziamento dei poteri di regolazione, affidati ad un soggetto indipendente, che decida il sistema tariffario e controlli la qualità ed i livelli di servizio, anche valutando il contratto di servizio. A tale Autorità, inoltre, dovrebbe essere

assegnato un ruolo di controllo sulle motivazioni degli enti locali nel caso di ricorso ad affidamenti diretti.

In alcuni settori (quali acqua, rifiuti e trasporti) non esiste Autorità indipendente nazionale. Occorrerebbe una decisione coerente in materia di Autorità nazionali, introducendole nei settori mancanti o ampliando l'area di competenza di quelle esistenti, in modo da spostare importanti compiti di regolazione dagli enti locali ad una Autorità indipendente, riducendo anche così i problemi di conflitto di interesse a scala locale derivanti dalla compresenza di enti locali regolatori e contemporaneamente soci delle aziende regolate.

### **Proprietà dei beni**

Occorre analizzare i settori in cui la proprietà delle infrastrutture deve essere separata dalla gestione (settori liberalizzati in cui la proprietà e la titolarità della rete dovrebbe essere indipendente dai gestori che la usano), da quelli in cui la rete fa comunque parte della gestione regolata. In questi settori, anche per non deprimere gli investimenti, la proprietà pubblica dei beni potrebbe essere semplicemente regolata nei contratti di affidamento, che prevedrebbero un canone contrattabile.

Rimane confermata la proprietà delle reti in capo all'azienda nel caso di società quotate in Borsa.

Salvo questa eccezione, la conseguenza del principio di proprietà pubblica delle reti e degli altri beni pubblici strumentali all'esercizio dovrebbe essere intesa nel senso che l'Ente locale mette a disposizione del gestore tali impianti che, alla scadenza del periodo di affidamento, rientrano nelle disponibilità dell'Ente locale ai fini del nuovo affidamento. L'eventuale passaggio da un gestore all'altro dovrebbe essere oggetto di specifica regolazione in base ad un criterio di subentro.

Dovrebbe essere precisato:

- 1) – come si gestiscono le situazioni nelle quali le reti sono in parte di proprietà privata come nel caso, per esempio, della distribuzione locale del gas.
- 2) – chi garantisce e realizza gli investimenti aggiuntivi.
- 3) – chi garantisce e realizza la manutenzione straordinaria ed ordinaria delle reti e dei beni strumentali.

### **Tutela degli utenti**

Il disegno di legge 772 prevede che un ruolo significativo di tutela degli utenti venga disciplinato in un decreto delegato che il Governo deve adottare entro un anno dall'entrata in vigore della legge. L'articolo n.3 del ddl 772 deve definire, in modo più organico e stringente, le problematiche della qualità, dei livelli di servizio e dei rapporti con gli utenti ed i soggetti fruitori del servizio.

L'articolo dovrebbe rafforzare la funzione della Carta dei Servizi, che deve essere organicamente collegata al contratto di servizio, mentre va regolata l'efficacia delle indagini di *customer satisfaction* (anche secondo le norme *internazionali ISO*), della gestione dei reclami, *la definizione dei* risarcimenti, sia a favore degli utenti, che nella gestione del rapporto con gli enti affidanti.



**economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non consentono un efficace ed utile ricorso al mercato, l'affidamento a società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione in house e, in particolare, che svolga la parte prevalente della sua attività in favore dell'ente proprietario e nei confronti della quale quest'ultimo eserciti un controllo analogo a quello che esercita nei confronti dei propri uffici;"**.

## 2.5

Il Governo

*All'articolo 2, comma 1, lettera c), sostituire la parola: "eccezionalmente" con le seguenti parole: **" , nei medesimi casi indicati alla lettera b),"**.*

## 2.6

Il Governo

*All'articolo 2, comma 1, lettera c), dopo le parole: "mediante procedure competitive", aggiungere il seguente periodo: **" , nelle quali siano già stabilite le condizioni e le modalità di svolgimento del servizio,"**.*

## 2.7

Il Governo

*All'articolo 2, comma 1, sostituire la lettera d) con la seguente: **"d) prevedere che l'Ente locale debba motivare le ragioni che impongono di ricorrere alle modalità di affidamento di cui alle lettere b) e c), anziché le modalità di cui alla lettera a). In particolare l'Ente locale dovrà pubblicizzare in modo adeguato tale scelta, definire il periodo temporale entro il quale effettuare la gara e giustificare la gestione diretta previa un'analisi di mercato ed una valutazione comparativa rispetto all'offerta privata da inviarsi per conoscenza all'Autorità garante della concorrenza e del mercato o delle autorità di regolazione di settore, ove costituite. Le società di capitali cui sia attribuita la gestione ai sensi della lettera b) non possono svolgere, né in via diretta, né partecipando a gare, servizi o attività per altri enti pubblici o privati;"**.*

## 2.8

Il Governo

*All'articolo 2, comma 1, dopo la lettera d), aggiungere la seguente: **"d-bis) prevedere un controllo da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato o delle autorità di regolazione di settore, ove costituite, sulle motivazioni a fondamento della determinazione di affidare il servizio con forme diverse dalle procedure concorsuali;"**.*

## 2.9

Il Governo

*All'articolo 2, comma 1, dopo la lettera f), aggiungere le seguenti:*

**"f-bis) definire le modalità con le quali incentivare la gestione in forma associata dei servizi pubblici locali per gli enti locali con popolazione inferiore a 10.000 abitanti;**

**f-ter) prevedere una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, anche attraverso la revisione della disciplina sulle incompatibilità;**

**f-quater) prevedere che nei bandi e nei capitolati vengano obbligatoriamente inserite clausole che vincolano i gestori dei servizi ad adottare specifiche misure di rispetto**

**dell'ambiente e di tutela dei lavoratori;"**.

#### 2.10

Il Governo

*All'articolo 2, comma 1, lettera g), dopo la parola: "armonizzare", inserire il seguente periodo: ", nel rispetto delle competenze della Regione,"*.

#### 2.11

Il Governo

*All'articolo 2, comma 1, dopo la lettera l), aggiungere, in fine, il seguente periodo: ", **fermi restando i termini più brevi previsti dalla normativa di settore**"*.

#### 2.12

Il Governo

*All'articolo 2, comma 1, dopo la lettera m), aggiungere le seguenti:*

**"m-bis) definire, sentite le competenti Autorità amministrative indipendenti, garanzie di trasparenza e imparzialità nella gestione delle procedure di affidamento;**

**m-ter) prevedere nella disciplina degli affidamenti idonee forme di ammortamento degli investimenti."**

#### 2.13

Il Governo

*All'articolo 2, comma 2, dopo le parole: "delegato ad adottare", aggiungere il seguente periodo: ", previa intesa in Conferenza Unificata, secondo quanto previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281,"*.

### Art. 3

#### 3.1

Il Governo

*All'articolo 3, comma 1, dopo le parole: "delegato ad adottare,", aggiungere il seguente periodo: "previa intesa in Conferenza Unificata, secondo quanto previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e nel rispetto dei principi di cui all'articolo 118, comma 1, della Costituzione,"*.

#### 3.2

Il Governo

*All'articolo 3, comma 1, dopo la lettera a), aggiungere la seguente: "**a-bis) prevedere l'istituzione di specifiche sedi conciliative incaricate di definire le controversie aventi ad oggetto il rispetto dei parametri di qualità, pubblicizzati ai sensi della lettera a), delle prestazioni erogate agli utenti, ferma restando la facoltà degli utenti di adire l'autorità giudiziaria;"**"*.

#### 3.3

Il Governo

*All'articolo 3, comma 1, lettera b), sostituire le parole: "effettuati a cura e spese del gestore secondo modalità prefissate idonee a garantirne l'obiettività;" con le seguenti parole: "**effettuati a spese del gestore e secondo le modalità definite dall'amministrazione affidante in modo da garantirne l'obiettività;"**"*.

### **3.4**

Il Governo

*All'articolo 3, comma 2, dopo le parole: "delegato ad adottare", aggiungere il seguente periodo: "***previa intesa in Conferenza Unificata, secondo quanto previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e nel rispetto dei principi di cui all'articolo 118, comma 1, della Costituzione,***".*

#### **3.0.1**

Il Governo

*Dopo l'articolo 3, aggiungere il seguente:*

#### **"Art. 3-bis**

*(Disposizioni finali)*

**1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge secondo le modalità previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione."**



## **Ddl S772 modificato dagli emendamenti del Governo**

(in **grassetto** emendamenti concordati in conferenza unificata - in **grassetto sottolineato** gli emendamenti non concordati )

### **Art. 1**

(Finalità e ambito di applicazione)

1. La presente legge provvede al riordino della normativa nazionale che disciplina l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali, al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale di rilevanza economica in ambito locale, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed m), della Costituzione, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione.

2. ~~Costituisce funzione fondamentale~~ **E' competenza** di comuni, province e città metropolitane individuare – per quanto non già stabilito dalla legge - le attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni degli appartenenti alla popolazione locale, in condizioni di generale accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza, ferma la competenza della regione quando si tratti di attività da svolgere unitariamente a dimensione regionale. **Restano ferme le competenze regionali in materia.**

3. Le finalità pubbliche proprie delle attività di cui ai commi 1 e 2 sono perseguite, ove possibile, attraverso misure di regolazione, nel rispetto **delle competenze legislative regionali nonché** dei principi di concorrenza e di sussidiarietà orizzontale. Gli interventi pubblici regolativi pongono all'autonomia imprenditoriale e alla libertà di concorrenza delle imprese i soli limiti necessari al perseguimento degli interessi generali, nel rispetto del principio di proporzionalità.

4. Ove siano imposti alle imprese obblighi di servizio pubblico che impediscano la copertura integrale dei costi e l'utile d'impresa, devono contestualmente essere **contestualmente** previste le necessarie misure compensative.

### **Art. 2**

(Delega per la riforma dei servizi pubblici locali)

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, il Governo, è delegato ad adottare **previa intesa in Conferenza Unificata, secondo quanto previsto dall'articolo 3 del D. Lgs. 28 agosto 1997, n. 281** entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi in materia di servizi pubblici locali **di rilevanza economica**, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, anche, ove occorra, modificando l'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267:

a) prevedere **ferma restando la possibilità per gli Enti locali di gestire il servizio in economia** che l'affidamento delle nuove gestioni ed il rinnovo delle gestioni in essere dei servizi pubblici locali di rilevanza economica debba avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica di scelta del gestore, nel rispetto della disciplina dell'Unione europea in materia di appalti pubblici e di servizi pubblici, fatta salva la proprietà pubblica delle reti e degli altri beni pubblici strumentali

all'esercizio, nonché la gestione pubblica delle risorse e dei servizi idrici;

**b) consentire in deroga all'ipotesi di cui alla lettera a) e nelle situazioni che, per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e morfologiche del contesto territoriale di riferimento, non consentano un efficace ed utile ricorso al mercato, l'affidamento a società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento in house ed in particolare che svolga la parte prevalente della sua attività in favore dell'ente proprietario e nei confronti della quale quest'ultimo eserciti un controllo analogo a quello che esercita nei confronti dei propri uffici;**

c) consentire—**nei medesimi casi indicati alla lettera b)** l'affidamento diretto a società a partecipazione mista pubblica e privata, ove ciò reso necessario da particolari situazioni di mercato, secondo modalità di selezione e di partecipazione dei soci pubblici e privati direttamente connesse alla gestione ed allo sviluppo degli specifici servizi pubblici locali oggetto dell'affidamento, ferma restando la scelta dei soci privati mediante procedure competitive, **nelle quali siano già stabilite le condizioni e le modalità di svolgimento del servizio**, e la previsione di norme e clausole volte ad assicurare un efficace controllo pubblico della gestione del servizio e ad evitare possibili conflitti di interesse;

**d) Prevedere che l'Ente locale debba motivare le ragioni che impongono di ricorrere alle modalità di affidamento di cui alle lettere b) e c), anziché le modalità di cui alla lettera a). In particolare l'Ente Locale dovrà pubblicizzare in modo adeguato tale scelta, definire il periodo temporale entro il quale effettuare la gara e giustificare la gestione diretta previa un'analisi di mercato ed una valutazione comparativa rispetto all'offerta privata, da inviarsi per conoscenza all'Autorità garante della concorrenza delle autorità di regolazione di settore, ove costituite. Le società di capitali cui sia attribuita la gestione ai sensi della lett. b) non possono svolgere, né in via diretta, né partecipando a gare, servizi o attività per altri enti pubblici o privati;**

**d bis) prevedere un controllo da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato o delle Autorità di regolazione del settore, ove costituite, sulle motivazioni a fondamento della determinazione di affidare il servizio con forme diverse dalle procedure concorsuali;**

e) escludere la possibilità di acquisire la gestione di servizi diversi o in ambiti territoriali diversi da quello di appartenenza, per i soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nonché per le imprese partecipate da enti locali, affidatarie della gestione di servizi pubblici locali, qualora usufruiscano di forme di finanziamento pubblico diretto o indiretto, fatta eccezione per il ristoro degli oneri connessi all'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico derivanti dalla gestione di servizi affidati secondo procedure ad evidenza pubblica, ove evidenziati da sistemi certificati di separazione contabile e gestionale;

f) individuare le modalità atte a favorire la massima razionalizzazione ed economicità dei servizi pubblici locali, purché in conformità alla disciplina adottata ai sensi del presente articolo, anche mediante la gestione integrata di servizi diversi e l'estensione territoriale della gestione del medesimo servizio;

**f bis) definire le modalità con le quali incentivare la gestione in forma associata dei servizi pubblici locali per gli enti locali con popolazione inferiore a 10.000 abitanti;**

**f ter) prevedere una netta distinzione fra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei SPL, anche attraverso la revisione della disciplina sulle incompatibilità;**

**f quater) prevedere che nei bandi e nei capitolati vengano obbligatoriamente inserite clausole che vincolano i gestori dei servizi ad adottare specifiche misure di rispetto dell'ambiente e di tutela dei lavoratori;**

g) armonizzare **nel rispetto delle competenze della Regione** la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando in modo univoco le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica ed apportando le necessarie modifiche alla vigente normativa di settore in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua, fermo restando quanto previsto dalla lettera a);

h) disciplinare la fase transitoria, ai fini del progressivo allineamento delle gestioni in essere alla normativa adottata ai sensi delle lettere precedenti, prevedendo, se necessario, tempi e modi diversi per la progressiva applicazione della normativa così risultante a ciascun settore;

i) prevedere che gli affidamenti diretti in essere debbano cessare alla scadenza, con esclusione di ogni proroga o rinnovo;

l) consentire ai soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali di concorrere, fino al 31 dicembre 2011, all'affidamento, mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica, dello specifico servizio già affidato, **fermi restando i tempi più brevi previsti alla normativa di settore**;

m) limitare, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale e di razionalità economica del denegato ricorso al mercato i casi di gestione in regime d'esclusiva dei servizi pubblici locali, liberalizzando le altre attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con le garanzie di universalità ed accessibilità del servizio pubblico locale affidato ai sensi delle lettere precedenti;

**m bis) definire, sentite le competenti Autorità amministrative indipendenti, garanzie di trasparenza ed imparzialità nella gestione delle procedure di affidamento;**

**m ter) prevedere nella disciplina degli affidamenti idonee forme di ammortamento degli investimenti;**

2. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, il Governo è delegato ad adottare **previa intesa in Conferenza Unificata, secondo quanto previsto dall'articolo 3 del D. Lgs. 28 agosto 1997, n. 281** uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi.

### **Art. 3**

(Delega per l'adozione di misure finalizzate alla tutela degli utenti dei servizi pubblici locali)

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, il Governo è delegato ad adottare **previa intesa in Conferenza Unificata, secondo quanto previsto dall'articolo 3 del D. Lgs. 28 agosto 1997, n. 281 e nel rispetto dei principi di cui all'art. 118, comma 1, della Costituzione** entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi in materia di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che ogni soggetto gestore di servizio pubblico locale debba tempestivamente pubblicizzare mediante mezzi idonei, a pena di revoca dell'affidamento, una carta dei servizi resi all'utenza, adottata in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, che indichi anche le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per porre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie, nonché i livelli minimi garantiti per ciascun servizio e le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza;

**a-bis) prevedere l'istituzione di specifiche sedi conciliative incaricate di definire le controversie aventi ad oggetto il rispetto dei parametri di qualità, pubblicizzati ai sensi della lettera a), delle prestazioni erogate agli utenti, ferma restando la facoltà degli utenti di adire l'autorità giudiziaria;**

b) prevedere che il permanere dell'affidamento sia condizionato al positivo riscontro degli utenti, che dovrà essere periodicamente verificato mediante l'esame dei reclami e mediante indagini e sondaggi di mercato, anche a campione, ~~effettuati a cura e spese del gestore secondo modalità prefissate idonee a garantirne l'obiettività~~ **effettuati a spese del gestore e secondo le modalità definite dall'amministrazione affidante in modo da garantirne l'obiettività**

c) prevedere forme di vigilanza, anche delle autorità nazionali di regolazione, sull'adozione, sull'idoneità e sul rispetto della carta dei servizi e sull'effettuazione dei sondaggi e delle indagini di mercato, adottando tutte le misure idonee a garantire il rispetto della normativa emanata ai sensi delle lettere precedenti;

d) armonizzare la nuova normativa con la disciplina vigente in materia di tutela dei consumatori e con quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, in modo da aumentare, senza in alcun caso ridurre, il previgente livello di tutela degli utenti in materia di accessibilità, sicurezza, continuità, qualità e trasparenza di condizioni del servizio.

e) rafforzare i poteri di vigilanza delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità competenti per settore, al fine di garantire la promozione e la tutela della concorrenza e i diritti dei consumatori e degli utenti.

2. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, il Governo è delegato ad adottare **previa intesa in Conferenza Unificata, secondo quanto previsto dall'articolo 3 del D. Lgs. 28 agosto 1997, n. 281 e nel rispetto dei principi di cui all'art. 118, comma 1, della Costituzione** uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi.

**Art. 3-bis**  
*(Disposizioni finali)*

**1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge secondo le modalità previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione.**

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO ANTONIO CATRICALÀ PRESSO LA I COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA NELL'AMBITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL RIORDINO DEI SERVIZI LOCALI – DISEGNO DI LEGGE S772 – 8 FEBBRAIO 2007 (ORE 15)**

Signor Presidente, Signori Senatori,

desidero ringraziare per l'occasione che viene offerta all'Autorità di esprimere in questa alta Sede le proprie valutazioni in merito a un disegno di legge che si propone di riformare organicamente e ricondurre ad unità la disciplina generale dei servizi pubblici locali.

Il progetto è ambizioso in quanto vuole incidere su materia complessa dal punto di vista non soltanto normativo ma anche e soprattutto economico-sociale.

Nella gestione dei servizi pubblici locali, dimensione pubblica e privata sono destinate inesorabilmente ad incontrarsi.

Anche in questo ambito si è registrato nel corso degli anni il progressivo affermarsi, da un lato, dei meccanismi di mercato e, dall'altro, di istanze di tutela dei consumatori sempre più pregnanti.

In questo senso, l'iniziativa stessa di riforma deve essere salutata con favore in quanto risulta mossa dall'intento di fornire oltre che maggiore certezza alla disciplina della materia, anche un rinnovato impulso verso la liberalizzazione e l'apertura al mercato che dovrebbero essere viste da parte delle Amministrazioni interessate non come un pericolo ma come una sfida e una buona occasione da cogliere.

Una sfida per dimostrare come la natura "pubblica" dei servizi sia perfettamente compatibile con modelli di gestione più aperti, efficienti ed informati al mercato.

Un'occasione per proseguire in quel cammino che vuole sempre più affermare la centralità dell'utente dei servizi come consumatore-arbitro del mercato stesso.

Venendo alle specifiche previsioni contenute nel disegno di legge, merita apprezzamento il dichiarato intento di perseguire quale modello preferibile, quello della concorrenza *nel* mercato. Questo emerge da quanto previsto

dall'art. 1, comma 3 e dall'art. 2, comma 1, lett. m) del disegno di legge nella parte in cui si richiamano le condizioni di "necessità" e "proporzionalità" che devono presiedere all'imposizione di limiti all'autonomia imprenditoriale e alla libertà di concorrenza delle imprese.

E' importante, inoltre, che si manifesti la consapevolezza del fatto che il soddisfacimento dei bisogni sottesi al servizio pubblico non necessariamente implica la gestione "in esclusiva", come del resto affermato dalla Commissione europea già nel 2001 con la Comunicazione su "*I servizi di interesse generale in Europa*" (2001/C 17/04).

Come modalità generale di affidamento della gestione dei servizi, il disegno di legge propone opportunamente la concorrenza *per* il mercato da realizzarsi mediante l'esperimento di "procedure competitive ad evidenza pubblica" (art. 2, comma 1, lett. a).

Utile è anche l'ulteriore previsione di cui all'art. 2 (comma 1, lett. n), quale risultante dal testo frutto degli emendamenti appena presentati dal Governo, ai sensi della quale dovranno essere definite "garanzie di trasparenza e imparzialità" nella gestione della procedure di affidamento dei servizi.

Questo risponde ad un'esigenza che avevamo manifestato nella nostra segnalazione del dicembre scorso sul disegno di legge in discussione.

Nello svolgimento delle procedure di affidamento occorre infatti disporre che determinati elementi vengano tenuti in adeguata considerazione: così, ad esempio, prevedere requisiti economicamente giustificati e proporzionati per garantire che la selezione delle imprese venga condotta in modo realmente competitivo.

Si ritiene, invece, di non poter condividere la clausola di "salvaguardia" prevista per la gestione pubblica delle risorse e dei servizi idrici. Rimettere ai soli soggetti pubblici la "gestione" dei servizi idrici, con l'esclusione di ogni forma di procedura competitiva, risponde infatti ad una logica diametralmente opposta a quella seguita dal disegno di legge per i restanti servizi pubblici. Sarebbe pertanto preferibile che la forma di gestione venisse definita di volta in volta in un'ottica di efficienza amministrativa, proprio a tutela del consumatore, senza escludere la possibilità che, oltre a soggetti pubblici, la gestione dei servizi idrici venga affidata a soggetti privati, selezionati a mezzo di procedure a evidenza pubblica trasparenti e competitive.

Allo stesso modo, non si comprende l'esigenza di introdurre, come fatto nel testo frutto degli emendamenti, la previsione che tiene ferma la possibilità per gli enti locali di gestire i servizi "in economia". Il richiamo alla gestione "in economia", infatti, oltre ad apparire arcaico, risulta antitetico rispetto al dichiarato intento di aprire i servizi pubblici al mercato nonché all'esigenza di limitare a casi particolari e circoscritti il ricorso alla gestione diretta. Peraltro, anche dal punto di vista della fattibilità, risulta oggi difficile immaginare forme di gestione in economia - e quindi tramite l'apparato organizzativo e le strutture ordinarie delle amministrazioni locali - per i servizi a rilevanza economica, quando già per i servizi privi di tale rilevanza il ricorso a questo modello era stato previsto con il *caveat* delle "modeste dimensioni" o in relazione alle particolari "caratteristiche del servizio".

La gestione in economia, peraltro, non fuga le insidie proprie della commistione tra ruoli di controllo e attività di gestione del servizio.

Segue, nel disegno di legge, la disciplina dell'*in house*.

La scelta di ammettere il ricorso all'*in house* soltanto in ipotesi circoscritte ed entro limiti precisi risulta apprezzabile. Il testo, come formulato nella originaria proposta governativa presentata nel luglio 2006, prevedeva espressamente l'"eccezionalità" di questa forma di gestione.

Nella segnalazione presentata nel dicembre scorso dall'Autorità che presiedo, avevamo auspicato l'adozione di alcune precise indicazioni da parte della legge circa i limiti di legittimità dell'affidamento *in house* nonché l'affermazione del principio secondo cui l'affidamento diretto risulta giustificato solamente quando non sia possibile individuare una migliore soluzione di mercato.

Nella versione emendata l'*in house* diviene forma di gestione derogatoria rispetto alla gara, da consentirsi nelle situazioni che "per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non consentono un efficace ed utile ricorso al mercato".

Da condividersi è l'impostazione in termini di residualità del modello di partenariato pubblico-privato, in quanto anch'esso implicante un potenziale conflitto di interesse fra ente pubblico affidante, società affidataria ed ente regolatore. Anche questo modello risulta attivabile (sulla base dell'art. 2, comma 1, lett. c), solo in via derogatoria e in presenza delle stesse condizioni di mercato sopra citate.

Di segno positivo è la previsione di cui all'art. 2 (comma 1 lett. d) che impone all'ente locale oneri di motivazione e obblighi di trasparenza, laddove questo si determini al ricorso all'*in house* rispetto all'esperimento della gara.

La previsione di oneri di motivazione in capo all'ente locale nonché l'introduzione di forme verifica sulle decisioni assunte, anche eventualmente tramite l'Autorità che presiede (art. 2, comma 1, lett. d-*bis*), dovrebbero comunque disincentivare comportamenti devianti.

Ricordiamo, al riguardo, la recente pronuncia con cui la Corte dei Conti Lombardia (n. 447/2006) ha statuito l'esistenza di un nesso esplicito tra violazione delle norme dell'evidenza pubblica e danno erariale *sub specie* di "danno alla concorrenza" rilevando come la normativa in tema di evidenza pubblica sia divenuta "*modus agendi* tipico della pubblica amministrazione, in quanto modalità procedimentale idonea a garantire il perseguimento non solo dei fini di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, ma altresì di quelli di legalità, trasparenza e responsabilità".

Il disegno di legge prevede, inoltre, che la scelta dell'affidamento diretto debba essere preceduta e giustificata dallo svolgimento di una specifica "analisi di mercato" e da una "valutazione comparativa rispetto all'offerta privata". La disposizione bene codifica, per la gestione dei servizi pubblici, il principio secondo cui nell'esercizio della propria discrezionalità l'amministrazione è chiamata ad una valutazione di idoneità che muove dalla comparazione tra i diversi strumenti astrattamente disponibili per il soddisfacimento dell'interesse pubblico, alla luce del criterio dell'economicità.

In ogni caso, l'Ente locale dovrà "definire il periodo temporale" entro il quale effettuare la gara, così di fatto impegnandosi a rendere realizzabile il ricorso alla procedura ad evidenza pubblica. La previsione sembra ben interpretare l'insegnamento della Corte costituzionale (Corte Cost. n. 14/2004 e n. 272/2004) secondo cui la concorrenza è un bene non soltanto da tutelare ma anche da promuovere, in un'accezione dinamica, al fine di favorire lo sviluppo dei mercati.

Positiva è la previsione, ai sensi dell'art. 2, comma 1 lett. f-*ter*, della revisione della disciplina delle incompatibilità al fine di rafforzare la distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali.



L'art. 2, comma 1, lett. f-*quater* prevede che nei bandi e nei capitolati vengano obbligatoriamente inserite clausole che vincolano i gestori dei servizi ad adottare misure di "tutela dei lavoratori". L'istanza sottesa a questa previsione è ovviamente da condividere. In sede di attuazione occorrerà però adottare strumenti che vengano a contemperare l'esigenza di tutelare i lavoratori con quella di non disincentivare l'ingresso sul mercato di nuovi operatori. Disincentivo che potrebbe prodursi laddove, ad esempio, in occasione della successione di un operatore ad un altro nello svolgimento del servizio, si imponessero, senza adeguati correttivi, stringenti obblighi di assunzione o di rilevamento di personale.

La versione emendata del disegno di legge n. 772, dispone che, nella disciplina degli affidamenti, vengano previste "idonee forme di ammortamento degli investimenti" (art. 2, comma 1, lett. o).

Se è condivisibile l'esigenza di tutelare il recupero degli investimenti, sarebbe opportuno precisare che, quanto specificamente alla durata degli affidamenti, la stessa dovrà comunque essere strettamente proporzionale e mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti stessi.

Di estrema rilevanza risulta il tema della tutela degli utenti dei servizi pubblici cui il disegno di legge dedica l'intero art. 3.

Rispetto all'impianto normativo vigente, il disegno di legge vuole rendere più incisivo il ruolo "partecipativo" degli utenti dei servizi pubblici in relazione alla modalità di prestazione dei servizi.

In questa direzione si muove la previsione secondo cui le carte dei servizi devono essere adottate in conformità ad "intese" con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate (art. 3, comma 1, lett. a): si introduce così uno strumento partecipativo che va oltre la mera consultazione per richiedere vere e proprie forme di accordo.

Questo risulta in linea con quanto auspicato dalla Commissione europea nel proprio *Libro Bianco* sui *Servizi di interesse generale* circa l'adozione di disposizioni riguardanti la rappresentanza e la partecipazione attiva dei consumatori e degli utenti in sede di definizione e di valutazione dei servizi (punto 3.5).

Quanto alla promozione della qualità dei servizi, positiva è la previsione della mancanza di soddisfazione dell'utente-cliente come vera e propria condizione risolutiva dell'affidamento del servizio (art. 3, comma 1, lett. b): si avvalora

così un concetto di consumatore come figura centrale e non periferica del mercato e si traduce in concreto l'idea secondo cui l'affermazione sul mercato deve essere parametrata anche e soprattutto alla capacità di soddisfare i bisogni dei consumatori.

Allo stesso tempo potrebbero prevedersi meccanismi che consentano, in costanza di rapporto, l'adeguamento dei requisiti del servizio alle esigenze dell'utenza, una sorta cioè di "clausola evolutiva", come definita dallo stesso *Libro Bianco* sopra citato (punto 3.5).

Da apprezzarsi, inoltre, rispetto al testo come originariamente formulato, la previsione secondo cui la verifica del grado di soddisfazione degli utenti venga rimessa non al gestore ma secondo modalità da definirsi da parte dell'amministrazione affidante.

In questa sede, un rafforzamento del grado di partecipazione diretta degli utenti anche alla fase di verifica sarebbe comunque auspicabile così come l'individuazione di organi indipendenti e specializzati, cui venga demandato il controllo della qualità dei servizi, nella misura in cui questo possa contribuire ad evitare casi di conflitto di interesse.