



DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori BIANCO, INCOSTANTE, ADAMO, BASTICO,
CECCANTI, DE SENA, Mauro Maria MARINO, PROCACCI, SANNA e VITALI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 DICEMBRE 2008

Disciplina dei servizi pubblici locali

ONOREVOLI SENATORI. - Nella scorsa legislatura, la Commissione Affari costituzionali del Senato è stata lungamente e proficuamente impegnata nell'esame di un organico disegno di legge per la riforma dei servizi pubblici locali.

La conclusione anticipata della legislatura non ha consentito di portare a conclusione l'iter di esame di quel provvedimento, disperdendo il lavoro di confronto ed elaborazione svolto fino ad allora. Oggi si ritiene opportuno recuperare quel patrimonio di esperienza e presentare un nuovo progetto di riforma che tenga conto del livello di maturazione già raggiunto dal confronto politico e parlamentare su questi temi, anche al fine di testare in concreto l'effettiva consistenza del pressoché generale consenso espresso fin dalla scorsa legislatura sull'opportunità e l'urgenza di varare una riforma dei servizi pubblici locali.

A fronte delle ampie e trasversali disponibilità all'epoca annunciate, con l'avvio della XVI legislatura ci si sarebbe attesi la sollecita trasformazione di quegli annunci in concreti comportamenti parlamentari e quindi l'assunzione della riforma dei servizi pubblici quale primo e importante terreno di intesa *bipartisan*.

Purtroppo, i primi provvedimenti economici del governo hanno tradito quelle aspettative.

In sede di conversione in legge del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante la cosiddetta «manovra estiva», è stato approvato a maggioranza un emendamento d'iniziativa parlamentare in materia di «servizi pubblici locali di rilevanza economica» (articolo 23-bis della legge 6 agosto 2008, n.133) che, necessariamente privo dell'organicità e compiutezza del precedente progetto di ri-

forma, ha finito per smentire il profilo riformatore delle misure da lungo tempo invocate, tradendo ogni ambizione di effettiva liberalizzazione, anche dell'attuale maggioranza.

È dunque al fine di recuperare lo spirito riformatore originario che si ritiene oggi opportuno presentare un nuovo testo di riforma che a partire da un livello più maturo ed avanzato di elaborazione - quale quello raggiunto dopo il lungo esame parlamentare della riforma presentata dal governo nella scorsa legislatura - recepisca i contenuti allora acquisiti dal dibattito in una forma più compatta e di immediata applicazione (di qui la rinuncia all'esteso ricorso alle deleghe legislative o regolamentari).

D'altra parte, l'«urgenza» di riprendere e di portare finalmente a compimento il processo di riforma dei servizi pubblici locali (SPL) nel nostro Paese nasce dalla necessità di imprimere una spinta alla competitività e all'efficienza del settore, di stimolare la crescita economica, di impostare una maggiore trasparenza nei rapporti tra politica ed economia a partire dal livello locale e di consolidare i diritti di cittadinanza. Il settore dei SPL riveste infatti un'importanza strategica per lo sviluppo urbano e per il governo del territorio in generale. Senza contare poi l'enorme incidenza che la riforma di questo settore potrebbe avere nel calmierare i prezzi e le tariffe dei SPL, avvertiti, il più delle volte, dai cittadini-utenti come poco efficienti e troppo costosi. Il costo di un biglietto dell'autobus, per fare un esempio, è solo una piccola parte della cifra che il cittadino paga per quel servizio, la parte restante rappresenta un costo occulto che deriva da sprechi, inefficienze e disservizi che il cittadino paga, anche se in modo indiretto e meno tan-

gibile, attraverso l'imposizione locale. I SPL, dunque, incidono sulla qualità della vita e influiscono sull'attrattività delle città e degli ambienti urbani verso i talenti e le istituzioni della conoscenza, sull'efficienza economica e sulla competitività delle imprese che usano quegli stessi servizi.

Non si tratta di un progetto «liberista» o «mercataista», ma di un intervento altamente sociale che intende portare concorrenza e trasparenza in un settore quanto mai rilevante sul piano economico (secondo gli ultimi dati relativi al 2007 diffusi da Confservizi, l'intero comparto rappresenta un valore della produzione pari a circa 42 miliardi di euro per 171.000 addetti); un settore nel quale il permanere di monopoli pubblici locali genera conseguenze fortemente negative a danno dei consumatori e dei contribuenti e a vantaggio degli interessi protetti. Meno concorrenza in questo settore significa maggiori costi per le aziende e per i comuni, costi che si trasformano in tariffe più alte, in imposte locali più alte e in servizi di peggiore qualità.

Effetti che si scaricano sui singoli cittadini ma anche sul sistema delle imprese che da tali inefficienze vedono ulteriormente pregiudicata la loro capacità competitiva.

Ecco perché questa riforma può avere un ruolo chiave per riavviare la crescita economica e per ridurre la presenza pervasiva della politica nella gestione delle imprese e nelle economie territoriali.

Il presente disegno di legge propone una disciplina complessiva del settore dei SPL, fatte salve le normative settoriali per gli aspetti più specifici, assumendo un deciso profilo a favore della liberalizzazione dei mercati riconoscibile sia nell'identificazione della gara per l'affidamento del servizio come la modalità normale di affidamento dei servizi, sia nell'accurata disciplina riservata a tutti gli aspetti relativi al «disegno» delle gare. Rientrano negli aspetti di disciplina della gara, che ne massimizzano gli effetti in termini di maggiore efficienza e di

qualità delle gestioni, le norme in materia di bandi e capitolati di gara tipo (articolo 3, comma 2), le garanzie di indipendenza e di imparzialità imposte ai soggetti aggiudicatori (articolo 3, commi 3 e 5), gli osservatori sulle gare e sui contratti di servizio (articolo 6), la definizione pro-concorrenziale dei bacini di gara (articolo 11). Tra gli strumenti che disciplinano la fase successiva all'aggiudicazione del contratto di servizio, al fine di evitare costose rinegoziazioni e di assicurare un'effettiva tutela dell'utenza, vi sono tutti i contenuti del contratto di servizio che vincolano e incentivano il gestore affidatario a perseguire obiettivi di miglioramento continuo della qualità e dell'efficienza, attraverso un rafforzamento degli strumenti di controllo a disposizione dell'amministrazione locale (articolo 14) e degli strumenti di espressione degli utenti-consumatori, chiamati, tramite le loro associazioni, a contribuire alla redazione degli stessi contratti e delle carte dei servizi (articoli 14 e 15).

Il testo è composto da diciannove articoli.

L'articolo 1 indica le finalità dell'intervento normativo proposto, individuate nella diffusione dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi nel settore interessato, nonché nell'attuazione del diritto di tutti gli utenti all'universalità e all'accessibilità dei SPL e al livello essenziale delle prestazioni, oltre che a un adeguato livello di tutela degli utenti.

In relazione all'esigenza di prevedere una disciplina normativa unitaria dell'intera materia, anche in considerazione della sua maggiore idoneità ad assicurare il soddisfacimento delle finalità perseguite, si prevede, al comma 2 di tale articolo, che le disposizioni proposte si applichino a tutti i SPL e prevalgano sulle relative discipline di settore con esse incompatibili.

All'articolo 2 si stabilisce il principio generale secondo il quale il conferimento della gestione dei SPL deve avvenire in favore di imprenditori o di società in qualunque forma

costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto della disciplina dell'Unione europea in materia di appalti pubblici e di servizi pubblici.

L'articolo 3 disciplina le modalità e i criteri di aggiudicazione della gara, prevedendo, in particolare, la previa definizione da parte degli enti locali aggiudicatori delle caratteristiche del servizio, nel rispetto degli *standard* qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla competente autorità di settore e la conseguente indizione della gara sulla base di bandi di gara e di schemi di contratto-tipo per diverse tipologie di servizio predisposti dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cui all'articolo 6 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (di seguito: AVLP), d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

La valutazione delle offerte è affidata a una commissione giudicatrice nominata dall'ente locale affidante e composta da esperti nella specifica materia, di cui un terzo scelti tra i funzionari o i dirigenti dell'ente locale medesimo e due terzi individuati mediante un sorteggio elettronico tra gli iscritti a un apposito albo istituito presso l'AVLP (comma 3).

Il disegno di legge prevede pertanto criteri in materia di composizione delle commissioni di gara che garantiscono indipendenza, imparzialità ed elevata specializzazione, almeno per la quota maggioritaria. Ragioni di contenimento delle spese di gara inducono a mantenere nella commissione giudicatrice la presenza di rappresentanti dell'ente locale che bandisce la gara.

A ulteriore rafforzamento di tali requisiti, nei casi in cui possa configurarsi un conflitto d'interessi, derivante da partecipazione, diretta o indiretta, dell'ente affidante in uno dei soggetti che concorrono alla gara, si pre-

vedono un parere dell'AVLP, che può indicare ulteriori misure per garantire l'imparzialità non tanto della commissione giudicatrice ma dell'intero contenuto dei bandi in merito a requisiti di ammissione, e criteri di aggiudicazione che dovranno comunque conformarsi a un capitolato-tipo predisposto dalla stessa AVLP o dall'autorità di regolazione di settore.

Il comma 4 introduce un diritto preferenziale di aggiudicazione, a parità di punteggio, per quelle imprese che assicurano il mantenimento dei livelli occupazionali relativi alla gestione precedente e l'adozione di specifiche misure di rispetto dell'ambiente e di tutela dei lavoratori. Si tratta di una misura di tutela dei lavoratori coerente con le finalità del disegno di legge volta a promuovere lo sviluppo dell'intero comparto dei SPL, in una prospettiva che vede aumentare e non diminuire le occasioni di lavoro nel settore.

L'articolo 4 è volto ad estendere il sistema degli ammortizzatori sociali anche ai lavoratori del settore dei SPL che al momento ne sono sprovvisti. Si prevede, in prospettiva, di creare un fondo nazionale costituito dai proventi derivanti da contributi su imprese e lavoratori, ma anche da risorse statali.

Nelle more dell'attuazione della riforma è prevista l'applicazione dell'articolo 2, comma 28, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

L'articolo 5 pone a carico delle stazioni appaltanti alcuni obblighi comunicativi finalizzati ad assicurare la trasparenza delle procedure di gara.

Alla medesima finalità è preordinato l'articolo 6 che istituisce, per ciascun settore dei SPL, un osservatorio delle gare e dei contratti di servizio nell'ambito dell'autorità di regolazione settoriale, o, laddove non costituita, dell'AVLP.

Il medesimo articolo individua i compiti demandati agli osservatori settoriali, consistenti nella raccolta della documentazione attinente alle procedure di affidamento e nel-

l'analisi dei dati in essa contenuti; dei risultati delle loro attività è assicurata ampia pubblicità, anche attraverso il loro inserimento nel sito *web*.

L'articolo 7 si occupa del fenomeno dell'affidamento diretto del servizio a società partecipate interamente dall'ente locale, che viene ammesso solamente, in deroga alle modalità ordinarie di cui all'articolo 2 e in coerenza con i principi affermati dalla giurisprudenza comunitaria, in favore delle società *in house* e limitatamente ai casi in cui le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento non consentono un efficace e utile ricorso al mercato. In questi casi l'ente locale affidante deve, comunque, rendere pubblica in modo adeguato la propria delibera e motivarla in base a un'analisi di mercato e ad una valutazione comparativa con l'offerta privata, nonché trasmettere una relazione, contenente gli esiti delle predette verifiche, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore, ove costituite, che possono adottare provvedimenti inibitori nel termine di sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione.

L'articolo 8 delinea un particolare regime per i titolari di affidamenti diretti, vietando loro sia l'acquisizione della gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, sia lo svolgimento di servizi o di attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate anche in forma indiretta, né partecipando a gare. Siffatti divieti si applicano anche ai soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi.

È, inoltre, previsto, al comma 2, che, a decorrere dal 1° gennaio 2010, gli organismi affidatari diretti dei SPL, ivi comprese le società *in house* e le aziende speciali, siano soggetti al patto di stabilità interno.

Il comma 3 estende, infine, alle società *in house* le norme vigenti per le amministrazioni pubbliche in materia di assunzione del personale e di acquisto di beni e di servizi, al fine di evitare che le società *in house* siano uno strumento di elusione delle regole pubblicistiche.

Con l'articolo 9 si afferma il principio secondo il quale le reti, gli impianti e gli altri beni essenziali destinati all'esercizio dei SPL, indipendentemente dalla titolarità, sono vincolati all'uso pubblico e ne deve essere garantita la disponibilità al fine dell'affidamento della gestione. L'articolo antepone l'esigenza di garantire la disponibilità al fine dell'affidamento della gestione rispetto alla proprietà.

In proposito, si specifica, al comma 2, che i bandi-tipo devono provvedere all'indicazione delle modalità con le quali viene assicurata la disponibilità dei beni essenziali per l'effettuazione del servizio e di quelli che, pur non rivestendo un carattere di essenzialità, siano indispensabili per l'espletamento dello stesso servizio, nonché dei criteri di indennizzo del gestore uscente per l'ipotesi di cessione di beni indispensabili.

Si noti innanzitutto che l'articolo distingue tra beni «essenziali» per il processo produttivo o innovativo non facilmente replicabili e rispetto ai quali non sussistono ragioni tecniche plausibili per negare l'accesso (come ad esempio le reti locali di distribuzione) e beni «indispensabili», particolarmente rilevanti in settori quali il trasporto su ferro e gomma, per i quali, pur non configurandosi una problematica di accesso di terzi all'infrastruttura, si pone un problema di barriera all'entrata. La disposizione rimanda alla sede del bando o capitolato di gara standardizzato l'esplicitazione dei criteri di dettaglio sia per assicurare la disponibilità dei beni, sia per garantire il subentro, a condizioni non penalizzanti, per il nuovo entrante, materia quest'ultima assai complessa e suscettibile di avere soluzioni diverse in funzione del settore di riferimento dei beni. In ogni caso, an-

che nelle more dell'emanazione del bando-tipo, si prevede che i criteri di indennizzo vadano resi noti in sede di bando, così come le modalità per acquisire la disponibilità dei beni, includendo anche le opzioni relative alla locazione finanziaria e al noleggio.

Il comma 4 stabilisce che, nei casi in cui non sia vietato dalle normative di settore, gli enti locali, anche in forma associata, possono conferire la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, comunque vincolati all'uso pubblico e rimessi nella detenzione del gestore, a società di capitali, di cui detengono una quota non trasferibile superiore al 50 per cento del capitale sociale.

Con tale comma si conferma la possibilità già prevista per gli enti locali di creare società patrimoniali, sebbene non a capitale pubblico totalitario, come attualmente previsto, ma solo maggioritario. Si ritiene, infatti, che non sia necessaria la totalità del capitale pubblico per esercitare un controllo sulle attività di gestione di *asset* strategici per lo sviluppo locale e per lo stesso affermarsi della concorrenza nel settore laddove esista un quadro regolatorio forte.

L'articolo 10 riconosce quale funzione fondamentale di comuni, province e città metropolitane quella di 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 di non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e di sicurezza, ferma restando la competenza della regione quando si tratti di attività da svolgere unitariamente a dimensione regionale.

Il comma 2 di tale articolo prevede, in attuazione dei principi di proporzionalità e di adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, che i comuni con un numero di residenti inferiore a 20.000 svolgono le fun-

zioni relative alla gestione dei SPL in forma associata in modo che la popolazione complessiva dei comuni associati sia pari almeno a 20.000 abitanti.

Al fine di favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei SPL, nonché l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi, l'articolo 11 si occupa della definizione dei bacini ottimali di gara per i diversi servizi, che rimette all'individuazione delle regioni e degli enti locali o delle autorità di regolazione settoriali, ove costituite, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, preliminarmente all'effettuazione delle gare e nel rispetto delle normative settoriali, i bacini di gara per i diversi servizi.

Tenuto conto dei vincoli tecnici specifici a ciascun settore, la soluzione indicata concilia obiettivi di efficienza (posto che i bacini di gara consentono il raggiungimento delle economie di scala a livello di impianto) con finalità concorrenziali, potendosi prevedere, almeno per quei SPL non contraddistinti da una infrastruttura di rete (locale), più affidamenti nello stesso bacino e quindi più imprese che possono essere poste in competizione tra loro. Bacini ampi si rivelano peraltro funzionali al contenimento dei costi amministrativi di organizzazione delle gare e alla esaltazione della loro efficacia, potendo contare su:

a) maggiori competenze e professionalità normalmente reperibili su aree vaste piuttosto che in singoli comuni per la fase *ex ante*, ma soprattutto per la fase *ex post* di controllo degli affidamenti;

b) maggiore indipendenza, laddove le quote proprietarie del capitale di uno degli *incumbent* siano possedute da un ente locale;

c) economie congiunte nel caso in cui a tale ente sia demandato anche il ruolo di stazione appaltante per altri servizi pubblici; in questo modo è possibile mettere in comune e valorizzare competenze in gran parte trasver-

sali nell'organizzazione e nella gestione delle gare.

Infine, la previsione descritta, senza gravare sulla finanza pubblica, agisce sul lato della domanda di SPL, rappresentata da enti locali o regioni, per sospingere le imprese erogatrici di servizi a raggiungere dimensioni maggiori, superando l'antieconomica frammentazione che caratterizza in generale tutto il comparto dei SPL.

L'articolo 12 introduce incentivi alla dismissione di partecipazioni azionarie in società di erogazione di SPL affidati mediante gara, consistenti nello scorporo del valore degli investimenti effettuati con i relativi proventi dai saldi di bilancio calcolati ai fini del patto di stabilità interno relativamente agli anni di effettuazione degli investimenti.

In tal modo viene scongiurato il rischio del semplice passaggio dal monopolio pubblico al monopolio privato, facendo seguire, piuttosto che precedere, la privatizzazione, anche parziale, alla liberalizzazione, e si offre agli enti locali la possibilità di smobilizzare le risorse per destinarle alla promozione dello sviluppo infrastrutturale locale. L'incentivo previsto, infatti, è strettamente vincolato a finanziare investimenti in infrastrutture di rete, impianti e altri beni connessi ai SPL con l'intento di contribuire a mitigare il problema della forte sottodotazione infrastrutturale e della vetustà dei materiali che, come accennato all'inizio, caratterizza molti settori dei SPL.

L'articolo 13 ha per oggetto la disciplina delle incompatibilità e dei conflitti d'interessi, introducendo il divieto di nominare amministratori di società partecipate da enti locali coloro che nei tre anni precedenti alla nomina hanno ricoperto incarichi politici nell'amministrazione degli enti locali che detengono quote di partecipazione al capitale della stessa società, nonché il divieto per amministratori e per dirigenti dell'ente locale, nonché per i loro coniugi, loro parenti o af-

fini entro il quarto grado, di partecipare agli organi di gestione dei SPL affidati dal medesimo ente locale. Con tali previsioni si rafforza la distinzione delle funzioni di regolazione, indirizzo e controllo degli enti locali da quelle di gestione dei SPL, vietando quei fenomeni conosciuti come *revolving doors* e, in generale, quelle situazioni di conflitto d'interessi che inficiano la necessaria indipendenza e imparzialità dei soggetti preposti all'esercizio delle funzioni fondamentali in materia di SPL degli enti locali.

L'articolo 14 prevede che i rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti e degli impianti siano disciplinati da un contratto di servizio, allegato al capitolato di gara e stipulato al momento dell'affidamento.

Il contratto contiene previsioni dirette alla regolazione del servizio al pubblico e del rapporto tra amministrazione e soggetto erogatore del servizio, eventualmente espone in sezioni distinte. Tra le prime, in particolare, il contratto di servizio deve disciplinare la dimensione dell'offerta dei servizi, la struttura delle tariffe, gli *standard* qualitativi, ambientali e quantitativi delle prestazioni da erogare e le forme di tutela dell'utenza; tra le previsioni relative al rapporto con l'amministrazione locale, si disciplinano gli oneri finanziari a carico delle parti, ivi comprese le compensazioni economiche per gli eventuali obblighi di servizio pubblico, e i meccanismi diretti ad incentivare l'efficienza e il livello qualitativo delle prestazioni erogate. Si tratta di una innovazione significativa rispetto all'attuale legislazione che appare ambigua sulla natura del contratto di servizio, che peraltro sembra essere associato solo alle ipotesi di affidamento con gara, mentre nel presente disegno di legge si regola anche il rapporto con l'impresa che eventualmente gestisca il servizio *in house*. Nella formulazione proposta, il contratto di servizio si configura sia come uno strumento di regolazione dei rapporti tra il gestore e il committente,

come è più frequentemente inteso nella prassi, sia come strumento di regolazione dei rapporti con l'utenza. In tal modo gli impegni con gli utenti, corrispondenti a quelli esposti nelle carte dei servizi, sono contrattualizzati e, quindi, soggetti a sanzioni in caso di inottemperanza [comma 2, lettere *c*) ed *e*), comma 4, lettera *h*]). Coerentemente con quanto già disposto dalla legge finanziaria per il 2008 (articolo 2, comma 461, della legge 24 dicembre 2007, n. 244), i contenuti del contratto che riguardano i rapporti con l'utenza sono sottoposti alla consultazione con le associazioni dei consumatori che precede l'approvazione dei contratti. In maniera più specifica, le indagini sulla soddisfazione degli utenti sono eseguite con la partecipazione delle principali associazioni dei consumatori [comma 2, lettera *f*]).

Nel contratto di servizio sono regolati tutti i meccanismi per l'incentivazione dell'efficienza e il miglioramento qualitativo delle prestazioni erogate dal gestore; con una significativa innovazione, si prevede che tali meccanismi debbano essere formati sulla base di linee guida emanate dall'autorità di settore, ove costituita, o dal Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS). Questo consente di non lasciare sole le amministrazioni locali nella definizione di schemi incentivanti e di renderne cogente l'applicazione in tutti i casi; soprattutto le amministrazioni locali potranno contare sui risultati delle analisi condotte dagli osservatori delle gare e dei contratti, dalle autorità preposte, oltre che dal NARS per gli aspetti relativi ai parametri di efficienza e al miglioramento qualitativo [comma 4, lettera *e*]).

Un'altra novità è costituita dall'obbligo per i gestori di tenere una contabilità che consenta di separare le risultanze delle differenti gestioni, avendo riguardo ai singoli servizi e linee di attività, nonché ai diversi ambiti territoriali, secondo linee guida settoriali emanate dall'autorità di regolazione, ove co-

stituita, o dal NARS [comma 4, lettera *f*]). Una contabilità di tipo analitico come quella indicata costituisce un presupposto irrinunciabile per l'applicazione di strumenti di regolazione tipici come il *price* o il *subsidy cap*, ma in generale per poter correttamente valutare l'andamento delle gestioni e determinare le compensazioni a copertura degli obblighi di servizio pubblico, di cui al comma 4, lettera *d*). Troppo spesso infatti i dati disponibili sono aggregati a livello di impresa o di macrosettore e non riescono a distinguere i proventi da servizio pubblico da quelli di mercato o di linee di attività che hanno fattori determinanti (*driver*) dei costi assai diversi, come ad esempio i diversi servizi di trasporto pubblico. Soprattutto nelle società di servizi più grandi, i conti economici dei servizi con minor peso economico, come, ad esempio, l'illuminazione pubblica, l'illuminazione votiva o i servizi funebri e cimiteriali, non sono distinti da quelli delle attività principali.

Come si vede, nell'ipotesi normale di affidamento con gara (concorrenza «per» il mercato) il modello di regolazione è fondato sull'operare congiunto della gara e del contratto di servizio, come peraltro previsto nella legislazione vigente (articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267). In occasione dell'indizione della gara vengono fissati gli obiettivi qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza in relazione ai quali la gara dovrà poi essere aggiudicata (articolo 3, comma 1, del presente disegno di legge). Questi elementi dovranno necessariamente essere recepiti nel contratto di servizio che conterrà, tuttavia, altre previsioni volte a rendere adattabile il rapporto negoziale all'evoluzione dei rapporti e delle contingenze che intervengono nel corso del periodo di affidamento dati i vincoli caratterizzati dalle risorse assegnate - e sulla cui base è avvenuta l'aggiudicazione - dei livelli minimi assicurati dal gestore. A seconda della

struttura d'asta prescelta, le offerte potranno avere ad oggetto un unico prezzo o la combinazione di più prezzi per ciascuno degli anni del periodo di affidamento (anche in funzione del piano d'impresa presentato). Nel caso del trasporto pubblico locale, ad esempio, le offerte potranno riguardare diverse combinazioni di prezzo (valore del sussidio richiesto) e di produzione del servizio con un diverso sviluppo nell'arco di durata dell'affidamento. Ove esista un'autorità di regolazione operativa, questa potrà fissare gli obiettivi di recupero della produttività per il medesimo periodo in funzione dei valori del sussidio richiesto o degli intervalli di tali valori. Pertanto, rispetto alle offerte formulate dall'aggiudicatario, in fase di stipula del contratto di servizio sarà possibile inserire gli obiettivi di miglioramento della produttività così come prefissati dal regolatore *ex ante*. Per quanto invece riguarda i meccanismi incentivanti la qualità, la previsione contenuta nel presente disegno di legge sottintende una struttura contrattuale di tipo premiante. Il gestore è vincolato solo agli impegni sul piano economico e qualitativo presi in sede di aggiudicazione, ma potrà essere premiato in caso di superamento di taluni obiettivi minimi contrattuali. Il premio, per i servizi a domanda individuale, si lega necessariamente all'applicazione del meccanismo di regolazione delle tariffe di tipo *price cap* disciplinato all'articolo 16 che, come detto anche più avanti, prevede una componente addizionale alla formula di aggiornamento tariffario volta a remunerare i miglioramenti qualitativi.

Altro aspetto qualificante del contratto di servizio è la previsione, relativa agli strumenti di monitoraggio a disposizione dell'amministrazione locale e degli utenti, che distingue tra monitoraggi *in itinere* del complesso degli obblighi contrattuali del gestore, con particolare riferimento ai monitoraggi della qualità erogata [comma 4, lettera g)] e ai monitoraggi di carattere periodico della qualità percepita [comma 2, lettera f)].

L'articolo 15 pone a carico del gestore l'obbligo di rendere pubblica e di aggiornare periodicamente una carta dei servizi pubblici locali offerti all'utenza, la quale deve contenere, in particolare, le informazioni che consentano all'utente di conoscere le principali voci di costo coperte dalla tariffa, con distinta indicazione delle componenti di costo dipendenti dalle capacità gestionali dell'erogatore e di quelle influenzate da fattori esterni.

In tal modo la carta dei servizi accentua la sua caratteristica di strumento di comunicazione e di informazione, che contiene tutti gli impegni del gestore nei confronti degli utenti, così come determinati nel contratto e nello stesso sanzionati in caso di inottemperanza, con misure o che vanno a diminuire l'eventuale corrispettivo versato dall'amministrazione locale o che ristorano direttamente o indirettamente gli utenti per la mancata prestazione. Nella stessa carta sono descritti le modalità e i tempi per proporre reclamo, nonché per conoscere l'esito dello stesso, come disciplinati nel contratto.

L'articolo 16 disciplina la determinazione delle tariffe e il loro aggiornamento secondo linee in parte analoghe a quelle previste dalla legislazione vigente, ma per i soli SPL. Il comma 1 ribadisce il principio che gli enti affidanti e, ove costituite, le autorità di regolazione settoriali approvino le tariffe dei SPL, sempre in coerenza con le normative settoriali e in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della gestione, richiamando tuttavia l'esigenza di tenere conto anche degli obiettivi di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse. Si provvede, inoltre, alla indicazione dei relativi criteri di calcolo.

Al comma 2 è espressamente previsto che le tariffe costituiscono il corrispettivo della prestazione dei SPL, richiamando le relative discipline di settore che possono stabilire misure diverse con cui i proventi da tariffe coprono il costo del servizio.

Il comma 3 prevede tariffe agevolate per speciali categorie di utenti in condizioni di disagio economico, fisico o sociale provvedendo alla relativa compensazione in favore dei gestori.

Il comma 4 affida alle regioni e agli enti locali le modalità di aggiornamento delle tariffe, per periodi di norma triennali secondo il meccanismo del «*price cap*», in conformità a uno schema tipo approvato dall'autorità di regolazione settoriale, ove costituita, o dal NARS, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, indicando i parametri da utilizzare.

Lo schema tipo deve stabilire, più che il meccanismo, ormai noto, gli intervalli di valori per gli eventuali recuperi di produttività o per la promozione della qualità, differenziati in funzione dei diversi settori e situazioni di mercato e *record* storico dell'impresa di gestione. Si noti, inoltre, come nel meccanismo venga esplicitamente prevista una componente volta a premiare i miglioramenti qualitativi conseguiti dal gestore, relativi sia a determinati *standard* qualitativi o ad appositi indici di soddisfazione dell'utente. Riscontri oggettivi di miglioramenti qualitativi raccolti a seguito di monitoraggi sulla qualità erogata o su quella percepita potranno essere premiati con i proventi derivanti dall'applicazione di una maggiorazione delle tariffe.

L'articolo 17 si occupa della trasparenza delle tariffe e delle fatture relative ai SPL, ponendo a carico del gestore l'obbligo di indicare sui biglietti, sulle fatture o sui bollettini di pagamento l'eventuale quota parte, espressa in termini percentuali, del costo totale di erogazione del servizio a carico del bilancio dell'ente locale e finanziata dalla fiscalità locale, nonché, nel caso del servizio di igiene urbana, la quota dei rifiuti solidi ur-

bani raccolta in maniera differenziata e le modalità di smaltimento o di recupero.

La norma è particolarmente opportuna in quanto i cittadini e gli utenti non hanno spesso consapevolezza del costo effettivo del servizio, ma al più ne rilevano il prezzo per l'utente finale, trascurando l'onere che può ricadere sullo stesso soggetto in qualità di contribuente (la coincidenza non si verifica nel caso dei cosiddetti «*city-users*», soggetti che usano i servizi di una città risiedendo e quindi pagando le tasse in un'altra). Lo stesso vale per alcuni aspetti organizzativi dei servizi ambientali, come lo smaltimento dei rifiuti e il servizio idrico, per i quali gli utenti pagano tariffe, rispettivamente per il servizio di raccolta dei rifiuti urbani e per l'erogazione di acqua potabile, depurazione e fognature, senza avere cognizione del modo in cui le risorse sono allocate lungo tutta la filiera e di come le relative filiere dei servizi funzionino. Una maggiore consapevolezza contribuisce a rendere più partecipi i cittadini-utenti, sia segnalando eventuali disfunzioni, sia attraverso comportamenti collaborativi laddove questi rilevino per la riuscita dei servizi (igiene urbana, mobilità eccetera).

L'articolo 18 stabilisce che gli affidamenti diretti di SPL in essere alla data di entrata in vigore della legge cessano alla scadenza contrattuale o di legge, con esclusione di ogni proroga o rinnovo e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2010.

Infine, l'articolo 19 provvede all'abrogazione di alcune norme di legge e dispone l'applicazione della normativa proposta anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in quanto attuativa dei principi comunitari in materia di concorrenza e recante norme di riforma economico-sociale.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

MODALITÀ DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Art. 1.

(Finalità e ambito di applicazione)

1. La presente legge 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 d'interesse generale in ambito locale, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità e all'accessibilità dei servizi pubblici locali e al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *e*) e *m*), della Costituzione, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, di proporzionalità e di leale cooperazione.

2. Le disposizioni contenute nella presente legge si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili.

Art. 2.

*(Procedure concorsuali di affidamento
dei servizi pubblici locali)*

1. L'erogazione dei servizi pubblici che hanno per oggetto la prestazione di servizi in favore della collettività locale per realizzare fini sociali e per promuovere lo svi-

luppo economico e civile avviene, con conferimento della gestione del servizio, in favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto della disciplina dell'Unione europea in materia di appalti pubblici e di servizi pubblici.

Art. 3.

*(Modalità e criteri
di aggiudicazione della gara)*

1. Nel rispetto degli *standard* qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla competente autorità di regolazione settoriale, gli enti locali determinano le caratteristiche del servizio pubblico locale, quanto alla qualità, alla sicurezza, alle condizioni economiche e di prestazione del medesimo servizio, allo sviluppo e al potenziamento delle reti e degli impianti, al loro rinnovo e manutenzione, nonché ai contenuti di innovazione tecnologica e gestionale, e definiscono le modalità di vigilanza e controllo della gestione.

2. In esito alla definizione degli elementi indicati al comma 1, gli enti locali indicano una procedura aperta per la selezione del soggetto gestore, sulla base di bandi di gara e di schemi di contratto-tipo per diverse tipologie di servizio predisposti dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, prevista dall'articolo 6 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni.

3. La valutazione delle offerte è affidata ad una commissione giudicatrice nominata dall'ente locale affidante e composta da sog-

getti esperti nella specifica materia, di cui un terzo scelti tra i funzionari o i dirigenti dell'ente locale medesimo e due terzi individuati mediante un sorteggio elettronico tra gli iscritti a un apposito albo istituito presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Con regolamento adottato dalla medesima Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono stabiliti i requisiti di professionalità, di onorabilità e di indipendenza degli iscritti, le relative situazioni di incompatibilità, nonché le modalità per le operazioni di sorteggio telematico.

4. Nell'affidamento del servizio pubblico locale, le amministrazioni aggiudicatrici riconoscono preferenza, a parità di punteggio, alle imprese che assicurano il mantenimento dei livelli occupazionali relativi alla gestione precedente e l'adozione di specifiche misure di rispetto dell'ambiente e di tutela dei lavoratori.

5. Nei casi in cui l'ente affidante è titolare di una partecipazione, diretta o indiretta, in uno dei soggetti che concorrono alla gara, deve essere acquisito il parere dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che lo esprime nel termine di sessanta giorni dalla data di ricezione della richiesta, sulle garanzie di trasparenza e di imparzialità che devono essere assicurate dalla commissione giudicatrice.

6. Qualora sia economicamente più vantaggioso, è consentito l'affidamento contestuale con gara di una pluralità di servizi pubblici locali diversi da quelli di trasporto collettivo. In questo caso la durata dell'affidamento, unica per tutti i servizi, non può essere superiore alla media calcolata sulla base della durata degli affidamenti indicata dalle discipline di settore.

Art. 4.

(Misure a tutela dei lavoratori delle imprese dei servizi pubblici locali)

1. Nelle more dell'attuazione della delega prevista dall'articolo 1, comma 28, della legge 24 dicembre 2007, n. 247, alle società che gestiscono servizi pubblici locali si applica l'articolo 2, comma 28, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Art. 5.

(Trasparenza degli affidamenti)

1. Le stazioni appaltanti, entro trenta giorni dalla data di aggiudicazione o di affidamento del servizio pubblico locale, trasmettono i dati concernenti il contenuto dei bandi e dei contratti di servizio, dei verbali di gara, le offerte presentate, il nominativo e l'offerta dell'affidatario agli osservatori settoriali sulle gare e sui contratti di cui all'articolo 6 ovvero all'autorità di regolazione settoriale, ove costituita.

Art. 6.

(Osservatori sulle gare e sui contratti relativi ai servizi pubblici locali)

1. Per ciascun settore dei servizi pubblici locali è istituito un osservatorio sulle gare e sui contratti di servizio nell'ambito dell'autorità di regolazione settoriale, ove costituita, o dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

2. Gli osservatori settoriali, sulla base di protocolli condivisi e coordinando si tra loro, provvedono alla raccolta dei documenti concernenti gli affidamenti diretti nonché le procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi pubblici di cui all'articolo 2 su tutto il territorio nazionale e, in particolare, di quelli concernenti i bandi di gara, i

capitolati tecnici, i contratti di servizio stipulati alla data di affidamento del servizio e aggiornati successivamente e i verbali di gara.

3. Al fine di acquisire senza indugio i documenti di gara di cui al comma 2, gli osservatori settoriali stipulano con l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e con l'Unione delle province d'Italia (UPI), entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, convenzioni per la realizzazione di un collegamento informatico con le stazioni appaltanti.

4. Gli osservatori settoriali provvedono a elaborare le informazioni contenute nei documenti di gara, comparando i risultati delle analisi, con particolare riguardo ai contenuti economici, quantitativi e qualitativi dei servizi pubblici locali affidati e alle caratteristiche dei partecipanti alle gare e dei bacini di gara, e dandone pubblicità; provvedono altresì a elaborare le informazioni relative agli esiti delle attività di monitoraggio di cui all'articolo 14, commi 2, lettera *f*), e comma 4, lettera *g*); pubblicano semestralmente rapporti analitici sui risultati delle gare e dei monitoraggi effettuati per regione e per provincia o per area metropolitana o per bacino di utenza nonché per società di gestione nel caso di monitoraggi.

5. Gli osservatori settoriali garantiscono l'accesso generalizzato ai dati raccolti e alle relative elaborazioni in un'apposita sezione del rispettivo sito *web*.

Art. 7.

(Disciplina di derivazione comunitaria per le gestioni dirette)

1. In deroga alle modalità ordinarie di affidamento di cui all'articolo 2, la gestione del servizio pubblico locale può essere assegnata a società a capitale interamente pubblico, partecipate dall'ente locale, che hanno i requisiti prescritti dall'ordinamento comu-

nitario per la gestione diretta, cosiddetta *in house* e, in particolare, a società nei cui confronti l'ente proprietario esercita un controllo analogo a quello che esercita nei confronti dei propri uffici, limitatamente ai casi in cui le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento non consentono un efficace e utile ricorso al mercato.

2. Nei casi di affidamento del servizio pubblico locale secondo le modalità indicate al comma 1, l'ente locale affidante deve dare adeguata pubblicità alla relativa determinazione, motivandola in base a un'analisi di mercato e ad una valutazione comparativa con l'offerta privata, e deve trasmettere una relazione, contenente gli esiti delle predette verifiche, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione settoriali, ove costituite, che possono adottare provvedimenti inibitori nel termine di sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione.

Art. 8.

(Regime degli affidatari diretti)

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, i soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali in Italia e all'estero non affidati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica non possono acquisire la gestione di servizi pubblici locali ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, né svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate anche in forma indiretta, né partecipando a gare. Il divieto di cui al periodo precedente si applica anche ai soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi pubblici

locali. I divieti di cui al presente comma operano a decorrere da un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. A decorrere da 1° gennaio 2010 gli organismi affidatari diretti dei servizi pubblici locali, ivi comprese le società *in house* e le aziende speciali, sono soggetti al patto di stabilità interno.

3. Alle società *in house* si applicano le procedure concorsuali per l'assunzione del personale e quelle ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e di servizi.

CAPO II

RETI E IMPIANTI

Art. 9.

(Reti, impianti e altri beni indispensabili per l'espletamento dei servizi pubblici locali)

1. Indipendentemente dalla titolarità della proprietà, le reti, gli impianti e gli altri beni essenziali destinati all'esercizio dei servizi pubblici locali sono vincolati all'uso pubblico e ne deve essere garantita la disponibilità al fine dell'affidamento della gestione.

2. I bandi-tipo di cui all'articolo 3, comma 2, stabiliscono le modalità con le quali è assicurata la disponibilità dei beni essenziali per l'effettuazione del servizio pubblico locale e di quelli che, pur non rivestendo un carattere di essenzialità, sono indispensabili per l'espletamento dello stesso servizio, tenendo conto del pregresso regime di finanziamento di tali beni. La dotazione dei beni può essere conseguita, oltre che tramite acquisto, anche con forme di noleggio o di locazione finanziaria.

3. In caso di cessione dei beni indispensabili per l'effettuazione del servizio pubblico locale, i bandi-tipo di cui all'articolo 3,

comma 2, stabiliscono i criteri di indennizzo del gestore uscente.

4. Nei casi in cui non è vietato dalle normative di settore, gli enti locali, anche in forma associata, possono conferire la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali a società di capitali, di cui detengono una quota non trasferibile superiore al 50 per cento del capitale sociale. Tali società pongono le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a disposizione dei gestori incaricati della gestione del servizio pubblico locale, ovvero pongono la rete, ove ne sia prevista la gestione separata, a disposizione dei gestori incaricati di quest'ultima, a fronte di un canone stabilito dalla competente autorità di regolazione settoriale, ove costituita, o dagli enti locali. Alla società suddetta gli enti locali possono anche assegnare, ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 7, la gestione delle reti.

CAPO III

FUNZIONI DEGLI ENTI LOCALI

Art. 10.

(Competenze degli enti locali)

1. Costituiscono funzione fondamentale di comuni, province e città metropolitane individuare, per quanto non già stabilito dalla legge, le attività d'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 di non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e di sicurezza, ferma restando la competenza della regione quando si tratta di attività da svolgere unitariamente in una dimensione regionale.

2. In attuazione dei principi di proporzionalità e di adeguatezza di cui all'articolo

118 della Costituzione, i comuni con un numero di residenti inferiore a 20.000 svolgono le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata in modo che la popolazione complessiva dei comuni associati sia pari almeno a 20.000 abitanti.

3. Le procedure concorsuali di cui all'articolo 2 sono indette dalle unioni dei comuni costituite per le finalità di cui al comma 2.

Art. 11.

(Definizione dei bacini ottimali di gara)

1. Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, o le autorità di regolazione settoriali, ove costituite, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, definiscono, preliminarmente all'effettuazione delle gare e nel rispetto delle normative di settore, i bacini di gara per i diversi servizi, in maniera da favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi pubblici locali, nonché l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi più redditizi, garantendo il raggiungimento della dimensione minima efficiente a livello di impianto per più soggetti gestori e la copertura degli obblighi di servizio universale.

Art. 12.

(Incentivi alla dismissione di partecipazioni azionarie in società di erogazione di servizi pubblici locali affidati mediante gara)

1. I proventi derivanti dalla dismissione totale o di quote maggioritarie di partecipazioni azionarie in società affidatarie di servizi pubblici locali sulla base delle procedure di cui all'articolo 2, ovvero di quote di minoranza delle società proprietarie delle reti e degli impianti di cui all'articolo 9, comma

4, possono essere utilizzati per finanziare investimenti in infrastrutture di rete, in impianti e in altri beni indispensabili per l'esplicitamento di servizi pubblici locali, con detrazione del valore degli investimenti effettuati dai saldi di bilancio calcolati ai fini del patto di stabilità interno relativamente agli anni di effettuazione dei medesimi investimenti.

Art. 13.

*(Disciplina delle incompatibilità
e dei conflitti d'interessi)*

1. Al fine di rafforzare la distinzione tra le funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, non possono essere nominati amministratori di società partecipate da enti locali coloro che nei tre anni precedenti alla nomina hanno ricoperto incarichi politici nell'amministrazione degli enti locali che detengono quote di partecipazione al capitale della stessa società.

2. È vietata la partecipazione di amministratori e di dirigenti dell'ente locale, nonché dei loro coniugi, parenti o affini entro il quarto grado, agli organi di gestione dei servizi pubblici locali affidati dal medesimo ente locale.

CAPO IV

CONTRATTO DI SERVIZIO E TUTELA
DEI CONSUMATORI

Art. 14.

(Contenuto dei contratti di servizio)

1. I rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio pubblico locale e con le società di gestione delle reti e degli impianti sono disciplinati da un contratto di

servizio, allegato al capitolato di gara e stipulato al momento dell'affidamento, la cui durata è disciplinata nella relativa normativa di settore. I contratti di servizio assicurano la completa corrispondenza tra oneri per servizi e risorse disponibili, al netto degli eventuali proventi tariffari, e sono stipulati prima dell'inizio del loro periodo di validità. Il contratto, nel rispetto anche delle disposizioni dell'articolo 1, comma 1, nonché dei principi di tutela degli utenti, di cui all'articolo 2, comma 461, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, contiene previsioni dirette alla regolazione del servizio al pubblico e del rapporto tra amministrazione e soggetto erogatore del servizio, eventualmente esposte in sezioni distinte.

2. Per quanto attiene al servizio erogato al pubblico, nel contratto di cui al comma 1 sono indicati i seguenti elementi:

a) il programma d'esercizio e la dimensione di offerta dei servizi;

b) la struttura, i livelli e le modalità di aggiornamento delle tariffe e dei prezzi a carico dell'utenza, per i servizi a domanda individuale, secondo i criteri di determinazione, di revisione e di trasparenza di cui agli articoli 16 e 17;

c) gli *standard* qualitativi, ambientali e quantitativi delle prestazioni da erogare, inclusi i servizi di accessibilità commerciale, definiti in termini di livelli specifici e di livelli generali, e i relativi obiettivi di miglioramento;

d) l'indicazione delle modalità e dei tempi per proporre reclamo, nonché per conoscere l'esito dello stesso;

e) le modalità di ristoro dell'utenza, mediante meccanismi di rimborso automatico ovvero in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo, in caso di violazione degli *standard* qualitativi di servizio e delle condizioni generali del contratto;

f) l'obbligo di provvedere periodicamente, nei limiti degli stanziamenti di bilan-

cio e avvalendosi di enti indipendenti, alla verifica, mediante indagini presso l'utenza, eseguite con la partecipazione delle associazioni dei consumatori e degli utenti maggiormente rappresentative sul territorio di competenza, della qualità e della quantità dei servizi offerti, con previsione di eventuali sanzioni o penalità;

g) le modalità di risoluzione alternativa delle controversie tra esercenti e utenti;

h) l'obbligo, a carico del soggetto gestore, di rendere pubblica e di aggiornare periodicamente la carta dei servizi pubblici locali, di cui all'articolo 15, ai sensi dell'articolo 2, comma 461, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

3. Nei settori nei quali è costituita un'autorità di regolazione competente nella fissazione di *standard* qualitativi e ambientali minimi per il territorio nazionale o per il bacino di utenza di appartenenza, gli *standard* di cui al comma 2, lettera c), devono essere almeno pari o superiori ai livelli da questa stabiliti, e *standard* ulteriori devono essere formulati in maniera coerente con gli *standard* qualitativi fissati dalla medesima autorità.

4. Per quanto attiene ai rapporti tra amministrazione committente ed esercente, il contratto di servizio contiene le seguenti previsioni:

a) il periodo di validità del contratto;

b) i presupposti per la modificazione del contratto in corso d'esecuzione;

c) gli oneri finanziari a carico delle parti, con l'esplicitazione dei criteri di fissazione dell'eventuale corrispettivo di servizio dovuto dall'ente locale, definiti analiticamente per singola voce;

d) le compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi per gli eventuali obblighi di servizio pubblico ai sensi delle relative normative di settore nazionali e comunitarie, che tengono conto dei proventi derivanti dalle tariffe e di quelli derivanti anche dall'eventuale gestione di servizi complementari;

e) i meccanismi per l'incentivazione dell'efficienza e per il miglioramento qualitativo delle prestazioni erogate dal soggetto gestore secondo linee guida emanate dall'autorità di regolazione settoriale, ove costituita, o dal Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS);

f) l'obbligo, a carico del soggetto gestore, di introdurre un sistema di contabilità regolatoria secondo schemi o linee guida settoriali emanati dall'autorità di regolazione settoriale, ove costituita, o dal NARS, che consenta di separare le risultanze delle differenti gestioni, avendo riguardo ai singoli servizi e linee di attività, nonché ai diversi ambiti territoriali, assicurandone la periodica rendicontazione al committente e in base a quanto indicato nei medesimi schemi o linee guida;

g) gli strumenti di rilevazione della qualità erogata attraverso monitoraggi di carattere continuativo dei risultati conseguiti e dell'adempimento delle altre obbligazioni contrattuali, anche sulla base di dati forniti al committente per via informatica;

h) le sanzioni e le penalità in caso di mancata osservanza del contratto e le ipotesi di risoluzione del contratto in caso di grave e ripetuta violazione degli obblighi contrattuali;

i) le misure a garanzia della continuità del servizio;

l) le modalità di risoluzione delle controversie;

m) gli obblighi di informazione e di rendicontazione nei confronti dell'ente locale, dell'autorità di regolazione settoriale, ove costituita, o del NARS e degli osservatori settoriali, per i fini di cui all'articolo 6, comma 4, e di altri enti preposti al controllo e al monitoraggio delle prestazioni, con riferimento ai risultati economici e gestionali e al raggiungimento degli *standard* qualitativi e quantitativi, sulla base di formulari predisposti dai soggetti destinatari.

Art. 15.

(Carta dei servizi pubblici locali)

1. Ai sensi dell'articolo 2, comma 461, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, il gestore ha l'obbligo di rendere pubblica e di aggiornare periodicamente una carta dei servizi pubblici locali offerti all'utenza. La carta dei servizi deve necessariamente contenere, oltre a quanto già previsto nel contratto di servizio relativamente alle disposizioni che disciplinano i rapporti con l'utenza, le informazioni che consentono all'utente di conoscere le principali voci di costo coperte dalla tariffa, con distinta indicazione delle componenti di costo dipendenti dalle capacità gestionali dell'erogatore e di quelle influenzate da fattori esogeni.

CAPO V

TARIFFE E TRASPARENZA

Art. 16.

(Fissazione e revisione delle tariffe dei servizi pubblici locali)

1. Gli enti affidanti approvano le tariffe dei servizi pubblici locali in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della gestione, in armonia con gli obiettivi di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse, tenendo conto della legislazione nazionale e comunitaria in materia. I criteri per il calcolo della tariffa sono i seguenti:

a) la corrispondenza tra costi e ricavi, in modo da assicurare l'integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento tecnico-finanziario, tenendo conto degli oneri di servizio pubblico locale opportunamente definiti e quantificati;

b) l'equilibrato rapporto tra i finanziamenti raccolti e il capitale investito;

c) l'entità dei costi di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio;

d) l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerente con le prevalenti condizioni di mercato.

2. Le normative di settore stabiliscono la misura in cui le tariffe costituiscono il corrispettivo dei servizi pubblici locali.

3. Gli enti affidanti possono prevedere tariffe agevolate per specifiche categorie di utenti in condizione di disagio economico o sociale, invalidi o disabili, provvedendo alla relativa compensazione in favore dei gestori.

4. Le regioni e gli enti locali, nei settori di loro competenza e tenendo conto delle rispettive normative di settore, allo scopo di conseguire il graduale miglioramento della qualità e della quantità dei servizi pubblici locali, fissano le modalità di aggiornamento delle tariffe per periodi di norma triennali secondo il metodo denominato *price cap*, ossia mediante l'individuazione di un prezzo massimo inferiore a quello praticato in monopolio non regolato, in conformità a uno schema tipo approvato dall'autorità di regolazione settoriale, ove costituita, o dal NARS, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Il meccanismo di aggiornamento è applicato al livello medio delle tariffe e tenendo conto, in particolare, dei seguenti parametri:

a) tasso d'inflazione programmato;

b) obiettivo prefissato di variazione del tasso annuale di produttività;

c) recupero di qualità del servizio rispetto a parametri prefissati;

d) variazione dei costi derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali, da mutamenti del quadro normativo o da obblighi relativi al servizio universale.

Art. 17.

(Trasparenza delle tariffe e delle fatture relative ai servizi pubblici locali)

1. Il gestore dei servizi pubblici locali a domanda individuale, i cui proventi tariffari non coprono integralmente i costi di gestione, deve indicare sui biglietti, sulle fatture o sui bollettini di pagamento la quota parte, espressa in termini percentuali, del costo totale di erogazione del servizio a carico del bilancio dell'ente locale e finanziata dalla fiscalità locale, utilizzando una formulazione sintetica e chiara.

2. Nel caso del servizio pubblico locale di igiene urbana, la cartella di pagamento relativa alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) o la fattura relativa alla tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (TaRi), ove applicata, ovvero il bollettino per il pagamento della TARSU o della TaRi, deve, altresì, indicare, con una formulazione chiara, la quota dei rifiuti solidi urbani raccolta in maniera differenziata e le modalità di smaltimento o di recupero.

CAPO VI

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Art. 18.

(Disciplina transitoria)

1. Gli affidamenti diretti di servizi pubblici locali in essere alla data di entrata in vigore della presente legge cessano alla scadenza contrattuale o di legge, con esclusione di ogni proroga o rinnovo e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2010.

Art. 19.

(Abrogazioni e norme finali)

1. Gli articoli 112, 113, 113-*bis*, 114 e 117 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono abrogati.

2. L'articolo 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è abrogato.

3. Le disposizioni della presente legge, in quanto attuative dei principi comunitari in materia di concorrenza e norme di riforma economico-sociale, si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano.

