CAMERA DEI DEPUTATI

XVI LEGISLATURA

Proposta di legge

DISCIPLINA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Di iniziativa del deputato Linda LANZILLOTTA

RELAZIONE

L'«urgenza» di riprendere 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 dunque un'importanza strategica per lo sviluppo urbano e per il governo del territorio in generale. I SPL incidono sulla qualità della vita, influiscono sull'attrattività delle città e degli ambienti urbani verso i talenti e le istituzioni della conoscenza, l'efficienza economica e la competitività delle imprese che usano quegli stessi servizi.

Da più di dieci anni il Centrosinistra tenta – senza successo – di varare questa riforma: resistenze più o meno esplicite hanno sempre rallentato o affossato i relativi progetti di legge. Nella campagna elettorale appena conclusa, dopo che nel corso dei due anni precedenti l'AS 772, presentato dal Governo all'inizio della legislatura, era stato praticamente affossato, si è espresso un pressochè generale (ancorchè postumo) consenso sulla necessità e urgenza di varare la riforma dei SPL. Se queste posizioni si trasformassero in concreti comportamenti parlamentari, questa riforma potrebbe rappresentare un importante tema di intesa bipartisan.

Non si tratta infatti di un progetto “liberista” o “mercatista” ma di un intervento altamente sociale che intende portare concorrenza e trasparenza in un settore quanto mai rilevante sul piano economico (si stima che l'intero comparto rappresenti un valore della produzione pari circa 40 miliardi di euro, per 170.000 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 che si trasformano in tariffe più alte, imposte locali più alte, 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 da una parte per riavviare la crescita economica e, dall'altra, per ridurre la presenza pervasiva della politica nella gestione delle imprese e nelle economie territoriali.

Il presente DDL 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 nella 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 qualità delle gestioni, le norme in materia di bandi e capitolati di gara tipo (art. 3, c. 2), le garanzie di indipendenza e di imparzialità imposte ai soggetti aggiudicatori (art. 3, cc. 3, 4 e 5), gli osservatori delle gare e dei contratti di servizio (artt. 4 e 5), la definizione pro-concorrenziale dei bacini di gara (art. 10). 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 il gestore affidatario a perseguire obiettivi di miglioramento continuo della qualità e dell'efficienza, attraverso un *enforcement* degli strumenti di controllo a disposizione dell'amministrazione locale (art. 12).

Il testo è composto di 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 alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, oltre che ad 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 servizi pubblici locali 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 servizi pubblici locali deve avvenire, in via alternativa, a imprenditori o 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. In quest'ultimo caso è previsto, tuttavia, al fine di assicurare il rispetto dei principi comunitari, in coerenza con la giurisprudenza amministrativa formatasi sul punto, che il socio privato sia scelto mediante procedure ad evidenza pubblica, nelle quali siano già stabilite le condizioni, le modalità e la durata della gestione del servizio, in modo che la scelta tra i concorrenti avvenga sulla base di una valutazione delle competenze tecnico-gestionali in relazione al servizio affidato, che sia vietata la proroga o la rinnovazione dell'affidamento alla sua scadenza e che siano previste le modalità di liquidazione della quota del socio al momento della cessazione dell'affidamento del servizio.

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 di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, 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 ad una commissione giudicatrice nominata dall'ente locale affidante e composta da esperti nella specifica materia, di cui un terzo scelti tra i funzionari o dirigenti dell'ente locale medesimo e due terzi individuati mediante un sorteggio elettronico tra gli iscritti ad un apposito albo istituito presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (comma 3).

Il successivo quarto comma 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 disciplinano, poi, al comma 5, le eventuali situazioni di conflitto di interessi derivanti da partecipazione, diretta o indiretta, dell'ente affidante in uno dei soggetti che concorrono alla gara, prevedendo l'obbligo della previa acquisizione del parere dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, sulle garanzie di trasparenza e imparzialità che devono essere assicurate dalla commissione giudicatrice.

Infine, al fine di evitare l'elusione di norme settoriali a tutela della concorrenza, è stabilito, al comma 6, il divieto di affidare più servizi pubblici locali con unica gara.

L'articolo 4 è volto ad estendere il sistema degli ammortizzatori sociali anche ai lavoratori del settore dei servizi pubblici locali che al momento ne sono sprovvisti. Si prevede, in attesa che venga dato corso alla riforma prevista dall'art. 1, comma 28, della legge 24 dicembre 2007, n. 247, di applicare l'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 servizi pubblici locali, un Osservatorio delle gare e dei contratti di servizio nell'ambito dell'Autorità di regolazione settoriale, ove costituita, o dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Il medesimo articolo individua i compiti demandati agli Osservatori settoriali, consistenti nella raccolta della documentazione attinente le procedure di affidamento e nell'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, per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non consentono un efficace ed 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 ad 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 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.

E', inoltre, previsto, al comma 2, che, a decorrere dal 1° gennaio 2010, gli organismi affidatari diretti dei servizi pubblici locali, ivi compresi 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 servizi.

Con l'articolo 9 si afferma il principio secondo il quale le reti, gli impianti e gli altri beni essenziali destinati all'esercizio dei servizi pubblici sono vincolati all'uso pubblico e ne deve essere garantita la disponibilità al fine dell'affidamento della gestione.

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'espletazione dello stesso servizio, nonché dei criteri di indennizzo del gestore uscente per l'ipotesi di cessione di beni indispensabili.

Il comma 3 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 capitale, di cui detengono una quota non trasferibile superiore al 50% del capitale sociale.

L'articolo 10 riconosce quale 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 ed ai migliori livelli di qualità e sicurezza, ferma 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 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.

Al fine di favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, 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 alla individuazione delle Regioni e degli enti locali o delle autorità di regolazione settoriali, 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.

L'articolo 12 introduce incentivi alla dismissione di partecipazioni azionarie in società di erogazione di servizi pubblici affidati mediante gara, consistenti nello scomputo 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.

L'articolo 13 ha per oggetto la disciplina delle incompatibilità e dei conflitti di interesse, 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 dirigenti dell'ente locale, nonché dei loro coniugi, di loro parenti o affini entro il quarto grado, di partecipare agli organi di gestione dei pubblici servizi affidati dal medesimo ente locale.

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: in particolare, il contratto di servizio deve disciplinare sia le modalità dell'offerta del servizio, la struttura delle tariffe e le forme di tutela dell'utenza, sia 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 il livello qualitativo delle prestazioni erogate.

L'articolo 15 pone a carico del gestore l'obbligo di rendere pubblica e di aggiornare periodicamente una carta dei servizi 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

esogeni.

L'articolo 16 stabilisce che gli enti affidanti approvino le tariffe dei servizi pubblici 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, provvedendo alla indicazione dei relativi criteri di calcolo.

Al comma 2 è espressamente previsto che le tariffe costituiscono il corrispettivo della prestazione dei servizi pubblici.

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

L'articolo 17 si occupa della trasparenza delle tariffe e delle fatture relative ai servizi pubblici, ponendo a carico del gestore l'obbligo di indicare sui biglietti, sulle fatture o sui bollettini di pagamento la 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 urbani raccolta in maniera differenziata e le modalità di smaltimento e/o di recupero.

L'articolo 18 stabilisce che gli affidamenti diretti di servizi pubblici locali in essere alla data di entrata in vigore della legge proposta 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 afferma l'applicazione della normativa proposta anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in quanto attuative dei principi comunitari in materia di concorrenza e norme di riforma economico-sociale.

TITOLO I

Modalità di gestione dei servizi pubblici locali

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

Articolo 2

(Procedure concorsuali di affidamento dei servizi pubblici locali)

1. L'erogazione dei servizi pubblici che hanno per oggetto la prestazione di servizi a favore della collettività locale per realizzare fini sociali e promuovere lo sviluppo economico e civile avviene, con conferimento della gestione del servizio, a imprenditori o 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.

Articolo 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 settore, gli enti locali definiscono le caratteristiche del servizio, quanto alla qualità, alla

sicurezza, alle condizioni economiche e di prestazione del servizio, allo sviluppo e 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 di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

3. La valutazione delle offerte è affidata ad una commissione giudicatrice nominata dall'ente locale affidante e composta da soggetti esperti nella specifica materia, di cui un terzo scelti tra i funzionari o dirigenti dell'ente locale medesimo e due terzi individuati mediante un sorteggio elettronico tra gli iscritti ad un apposito albo istituito presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Con regolamento adottato dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono stabiliti i requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza degli iscritti, le relative situazioni di incompatibilità, nonché le modalità per le operazioni di sorteggio telematico.

4. Nell'affidamento del servizio, 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 di 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 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.

Articolo 4

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

1. Nelle more dell'attuazione dell'art. 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.

Articolo 5

(Trasparenza degli affidamenti)

1. Le stazioni appaltanti entro trenta giorni dalla data dell'aggiudicazione o di affidamento del servizio 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 delle gare e dei contratti di cui all'articolo 6 ovvero all'Autorità di regolazione, ove costituita.

Articolo 6

(Osservatori delle gare e dei contratti relativi ai servizi pubblici locali)

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

2. Gli Osservatori settoriali, sulla base di protocolli condivisi e coordinandosi 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 precedente comma, gli Osservatori stipulano con l'ANCI e l'UPI, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, convenzioni per la realizzazione di un collegamento informatico con le stazioni appaltanti.

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

5. Gli Osservatori garantiscono l'accesso generalizzato ai dati raccolti ed alle relative elaborazioni in un'apposita sezione del sito web.

Articolo 7

(Disciplina di derivazione comunitaria delle gestioni dirette)

1. In deroga alle modalità ordinarie di affidamento di cui all'articolo 2, la gestione del servizio può essere assegnata a società a capitale interamente pubblico, partecipate dall'ente locale, che abbiano i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione *in house* e, in particolare, a società nei cui confronti l'ente proprietario

eserciti un controllo analogo a quello che esercita nei confronti dei propri uffici, limitatamente ai casi in cui, per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non consentono un efficace ed utile ricorso al mercato.

2. Nei casi di affidamento del servizio secondo le modalità indicate al comma 1, l'ente locale affidante deve dare adeguata pubblicità alla relativa determinazione, motivandola in base ad un'analisi di mercato e ad una valutazione comparativa con l'offerta privata, e 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.

Articolo 8

(Regime degli affidatari diretti)

1. Fermo restando quanto previsto dal precedente 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 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. I divieti di cui al presente comma operano a decorrere da un anno dall'entrata in vigore della presente legge.

2. A decorrere dal 1° gennaio 2010 gli organismi affidatari diretti dei servizi pubblici locali, ivi compresi 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 servizi.

TITOLO II

Reti e impianti

Articolo 9

(Reti, impianti e altri beni indispensabili per l'espletamento del servizio)

1. Indipendentemente dalla titolarità della proprietà, le reti, gli impianti e gli altri beni essenziali destinati all'esercizio dei servizi pubblici 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 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'espletazione 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, i bandi-tipo di cui all'articolo 3, comma 2, stabiliscono i criteri di indennizzo del gestore uscente.

4. 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 a società di capitale, di cui detengono una quota non trasferibile superiore al 50% del capitale sociale. Tali società pongono le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a disposizione dei gestori incaricati della gestione del servizio o, ove prevista la gestione separata della rete, dei gestori di quest'ultima a fronte di un canone stabilito dalla competente Autorità di settore, ove

prevista, 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.

TITOLO III

Funzioni degli enti locali

Articolo 10

(Competenze degli enti locali)

1. 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 ed ai migliori livelli di qualità e sicurezza, ferma la competenza della regione quando si tratti di attività da svolgere unitariamente a 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.

Articolo 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 e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, definiscono preliminarmente all'effettuazione delle gare e nel rispetto delle normative settoriali, i bacini di gara per i diversi servizi, in maniera da favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, 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.

Articolo 12

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

1. I proventi derivanti dalla dismissione totale o di quote maggioritarie di partecipazioni azionarie in società affidatarie di servizi pubblici sulla base delle procedure di cui all'articolo 2 possono essere utilizzati per finanziare investimenti in infrastrutture di rete, impianti e altri beni indispensabili per l'espletamento 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 degli investimenti.

Articolo 13

(Disciplina delle incompatibilità e dei conflitti d'interesse)

1. Al fine di rafforzare la distinzione delle funzioni di regolazione, indirizzo e controllo e delle 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 dirigenti dell'ente locale, nonché dei loro coniugi, di loro parenti o affini entro il quarto grado, agli organi di gestione dei pubblici servizi affidati dal medesimo ente locale.

TITOLO IV

Contratto di servizio e tutela dei consumatori

Articolo 14

(Contenuto dei contratti di servizio)

1. I rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio 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 settoriale. I contratti di servizio assicurano la completa corrispondenza fra 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 anche all'articolo 2, comma 461, della legge 24 dicembre 2007, n. 224, contiene previsioni dirette alla regolazione del servizio al pubblico e del rapporto tra Amministrazione e soggetto erogatore del servizio, eventualmente espone in sezioni distinte.

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

- a) il programma d'esercizio e la dimensione d'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, revisione e 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 di contratto;

f) l'obbligo di provvedere periodicamente, nei limiti degli stanziamenti di bilancio e avvalendosi di enti indipendenti, alla verifica mediante indagini presso l'utenza, eseguite con la partecipazione delle principali associazioni di consumatori, della qualità e della quantità dei servizi offerti, con previsione di eventuali sanzioni o penali;

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

h) l'obbligo per il soggetto gestore di emanare e di aggiornare periodicamente una "Carta della qualità dei servizi", ai sensi dell'articolo 2, comma 461, della legge 24 dicembre 2007, n. 224.

3. Nei settori nei quali è costituita un'Autorità di settore 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 precedente comma 2, lettera c), devono essere almeno pari o superiori ai livelli da questa stabiliti, mentre standard ulteriori dovranno essere formulati in maniera coerente con gli altri standard qualitativi fissati dalle stesse.

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 la 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, le quali tengano conto dei proventi derivanti dalle tariffe e di quelli derivanti anche dalla eventuale gestione di servizi complementari;
- e) i meccanismi per l'incentivazione dell'efficienza e il miglioramento qualitativo delle prestazioni erogate dal gestore secondo linee guida emanate dall'Autorità di settore, ove costituita, o dal Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida sulla regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS);
- f) l'obbligo del gestore di introdurre un sistema di contabilità regolatoria secondo schemi/linee guida settoriali emanate dall'Autorità di regolazione, 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 relativa reportistica al committente e in base a quanto indicato nelle stesse linee guida”;
- g) gli strumenti di rilevazione della qualità erogata attraverso monitoraggi in itinere di carattere continuativo dei risultati conseguiti e 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 dei contratti di servizio di cui all'articolo 5, 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

Articolo 15
(Carta dei servizi)

1. Ai sensi dell'articolo 2, comma 461, della legge 24 dicembre 2007, n. 224, il gestore ha l'obbligo di rendere pubblico e di aggiornare periodicamente una carta dei servizi 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 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 esogeni.

Titolo V
Tariffe e trasparenza

Articolo 16
(Fissazione e revisione delle tariffe dei servizi pubblici locali)

1 Gli enti affidanti approvano le tariffe dei servizi pubblici 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 la integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento tecnico-finanziario, tenendo conto degli oneri di servizio pubblico opportunamente definiti e quantificati;

- b) l'equilibrato rapporto tra i finanziamenti raccolti ed 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.

3. Gli enti affidanti possono prevedere tariffe agevolate per specifiche categorie di utenti in condizione di disagio economico o sociale o diversamente abili, 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 settoriali, allo scopo di conseguire il graduale miglioramento della qualità e della quantità dei servizi, fissano le modalità di aggiornamento delle tariffe per periodi di norma triennali secondo il meccanismo del *price cap*, in conformità ad uno schema tipo approvato dall'Autorità di regolazione settoriale, ove costituita, o dal NARS di intesa con la Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Il meccanismo di aggiornamento è applicato al livello medio delle tariffe e tenendo conto, in particolare, dei seguenti parametri: i) tasso di inflazione programmata; ii) obiettivo prefissato di variazione del tasso annuale di produttività; iii) recupero di qualità del servizio rispetto a parametri prefissati; iv) variazione dei costi derivanti da eventi imprevedibili ed eccezionali, da mutamenti del quadro normativo o degli obblighi relativi al servizio universale.

Articolo 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 di igiene urbana, la fattura relativa alla tariffa rifiuti, ove applicata, o il bollettino per il pagamento della Tariffa Rifiuti (TaRi) deve, altresì, indicare, con una formulazione chiara, la quota dei rifiuti solidi urbani raccolta in maniera differenziata e le modalità di smaltimento e/o di recupero.

TITOLO VI

Disposizioni transitorie e finali

Articolo 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.

Articolo 19

(Abrogazioni e norme finali)

1. Sono abrogati gli articoli 112, 113, 113-bis, 114, 117 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

2. 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.