



AS 3110

**Conversione in legge del decreto legge del 24 gennaio 2012 n. 1, recante
“Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture
e la competitività”**

Audizione presso la

**X COMMISSIONE PERMANENTE
INDUSTRIA, COMMERCIO E TURISMO**

Senato della Repubblica

1 febbraio 2012

1. Premessa

Il settore dei Servizi Pubblici Locali, negli ultimi anni, è stato interessato da numerosi processi di riforma, ultimo dei quali il recente dl 1/2012, c.d. decreto liberalizzazioni, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24 gennaio 2012, intervenuto nuovamente in materia. **Tale provvedimento, che avrebbe dovuto rappresentare l'occasione per ripensare il sistema dei servizi pubblici attraverso un processo definito, snello e sostenibile, apporta invece una serie di integrazioni e modifiche sostanziali all'articolo 4 del dl 138/2011 s.m.i., delineando un contesto poco chiaro ed instabile che presenta molteplici profili di criticità.**

Attraverso il presente documento l'ANCI, nell'ottica di un confronto costruttivo, propone alcune azioni e misure sostenibili, basate sulla imprescindibile centralità del ruolo e dei compiti dei Comuni, finalizzate a rendere chiaro ed uniforme il contesto di riferimento, tutelare le esperienze di gestione maggiormente significative e favorire la competitività delle aziende.

2. Criticità della disciplina

Le maggiori criticità introdotte dall'articolo 25 del dl 1/2012, riguardano i numerosi adempimenti previsti per gli enti locali, quali la "prova diabolica" della mancanza di privati interessati a gestire il servizio senza esclusiva, da sottoporre al parere obbligatorio dell'Antitrust; i meccanismi impositivi rispetto alle dimissioni societarie che, soprattutto rispetto alle cessazioni *ex lege* degli affidamenti in essere, creano un evidente problema legato alla svalutazione delle aziende assieme a numerosi vincoli operativi; la confusione determinata dal richiamo alla concorrenza ed alle gare - più volte esposta da componenti del Governo sulla stampa ed in Parlamento - rispetto invece ai precetti normativi effettivi, che prevedono la liberalizzazione *tout court* delle attività, attraverso obblighi di servizio pubblico ed analisi di mercato per poter affidare in esclusiva; possibilità di svolgimento delle gare pubbliche quasi come deroga al mercato solo perchè soggette al regime di esclusiva; mancata tutela delle gestioni pubbliche sane che creano valore aggiunto per le amministrazioni, con tutte le imprese dei Comuni trattate come "bad company".

3. Problematiche del nuovo quadro normativo

In quanto al metodo utilizzato dal Governo, va considerato che la liberalizzazione dei servizi pubblici locali andava necessariamente preparata e condivisa in modo più stretto con i Comuni e con i territori, per individuare giuste ed effettive economie di scala e non imponendo ambiti provinciali; il che non si capisce come possa assicurare il risparmio e l'economicità di gestione.

Nel merito vanno invece alleggerite le incombenze e le onerosità per i comuni, al fine di consolidare il ricorso a procedure concorrenziali “per il mercato” e poi intervenire per la liberalizzazione di alcune specifiche attività “nel mercato”.

In tal senso la succitata introduzione di ambiti territoriali e bacini almeno provinciali, evidenzia un percorso non del tutto logico: da un lato richiama il territorio provinciale, senza alcun dato effettivo riguardo le possibili economie di scala e dimentica il nuovo orientamento istituzionale; dall'altro limita gli enti locali che, anche in un contesto di minori dimensioni ma spontaneo, potevano comunque rappresentare economie di scala per gestioni sostenibili e non tiene assolutamente conto che non tutti i servizi possono essere gestiti per ambiti o bacini. Non è infatti prevista una differenziazione fra i diversi servizi pubblici, che invece risentono di difformi dinamiche territoriali, di problemi legati alla locazione degli impianti e di legami amministrativi diretti con il contesto cittadino.

Vengono tra l'altro ignorati i poco lusinghieri risultati in termini di imposizioni territoriali, verificatesi in questi anni, dove solo l'idrico al momento ha Ambiti Territoriali effettivamente attivi, ma con effetti molto diversi e che adesso è interessato da molteplici problematiche.

Per quanto attiene invece l'affidamento *in house*, la nuova soglia (che rispecchia proprio quella dell'abrogato dpr 168/2010) appare irrisoria ed assieme agli altri ulteriori e stringenti vincoli disposti è praticamente impossibile da perseguire; ciò senza distinguere gestioni pubbliche efficienti da quelle improduttive. Oltre a ciò non si registrano nemmeno incentivi così forti da spingere verso l'aggregazione aziendale – previsti per le *in house*, solo se coincidente con l'ambito, che rendono possibile proseguire la gestione solamente per tre anni – né per stimolare le dismissioni delle partecipazioni comunali in società.

Inoltre per l'affidamento dell'ente d'ambito o delle singole amministrazioni la gara è prevista quale elemento di virtuosità ai fini del Patto di stabilità interno ma tale procedura, per gli enti sopra i 10.000 abitanti, deve seguire i precetti normativi inerenti l'analisi di mercato ed il parere Antitrust. **Non è chiaro quindi se il ricorso a procedure concorrenziali, che presuppongono l'esclusiva del servizio siano considerate liberalizzazione o meno; ovvero se sia la stessa esclusiva (quindi anche se prevista con gara) la discriminante ai fini dei succitati adempimenti.**

Nell'ultimo caso risulta poco comprensibile attendere la risposta dell'Antitrust su una procedura appunto concorrenziale che presuppone comunque una selezione dei contraenti a monte.

Tali elementi si riscontrano anche nelle dichiarazioni di alcuni esponenti del Governo che hanno parlato di non applicazione della liberalizzazione nel mercato laddove esiste un monopolio naturale; peccato ci siano alcuni problemi: 1) la norma non dice questo; 2) se è così ancora una volta ci si chiede che senso ha un intervento di tale portata quando, a norme vigenti, bastava il decreto del Ministro per gli Affari Regionali previsto a fine marzo 2012 per prevedere le ulteriori misure chiarendone la portata; 3) è prevista una Autorità in materia ma senza esplicitarla – altro limite dell'intervento riformatore - ciò presuppone una regolazione dell'intero settore con la conseguente fuoriuscita di operatori non aventi le

necessarie caratteristiche competitive, siano essi pubblici o privati. Tutto ciò non rende comprensibile le massicce modifiche effettuate dal Governo.

4. Interventi necessari

Alla luce di quanto analizzato, il percorso attorno al quale dovrebbe essere sviluppato un sistema di regole gradual, snelle e flessibili, deve muoversi lungo tre direttrici:

a) Consolidamento del mercato e della concorrenza

- Il principio generale dell'ordinamento in materia di tutela della concorrenza non può che avvenire sulla base di criteri definiti a livello nazionale che accertino quali settori/servizi pubblici locali di rilevanza economica sono realmente contendibili e a quali condizioni sul territorio;
- è necessario prevedere la possibilità di ricorrere all'affidamento con gara, sia per la selezione del contraente che per quella del *partner* (fermo restando i vincoli per quest'ultima), senza pareri, analisi di mercato ecc.;
- in deroga agli eventuali ambiti o bacini territoriali ed al limite per il ricorso all'affidamento *in house*, favorire un approccio dal basso, prevedendo la possibilità che i Comuni possano gestire direttamente i servizi pubblici locali in forma associata, proponendo specifiche aggregazioni in tal senso;
- lasciare inalterata la previgente soglia per l'affidamento *in house* (adesso fissata a 200 mila euro annui) favorendo la salvaguardia delle migliori esperienze di gestione pubblica, che non possono essere penalizzate in quanto tali, ma vanno invece valorizzate, se in grado di operare sul mercato ovvero consentendo che possano creare valore per i Comuni, in caso di cessione.

b) Incentivi alle dismissioni societarie

- Inserire meccanismi premiali più chiari ed incisivi per le amministrazioni che dismettono i propri *asset*, creando così un rapporto diretto fra dismissioni ed investimenti e ribaltando l'attuale sistema impositivo;
- prevedere che i proventi delle aziende comunali - valorizzando quindi le società efficienti - oltre a quelli delle dismissioni, possano costituire parametro di virtuosità rispetto al computo del Patto di stabilità interno;
- prevedere che la fusione fra le aziende *in house* deroghi dalle restrizioni attuali e consenta la gestione del servizio almeno per cinque anni, se non fino alla scadenza dell'affidamento più lungo fra quelli delle aziende oggetto di fusione.

c) Meccanismi di tutela delle amministrazioni

- Prevedere le conseguenze di possibili gare deserte e dei casi in cui l'ente locale magari in quanto socio minoritario sia impossibilitato ad alienare come da norma;
- ANCI propone di far conferire tutte le partecipazioni dei Comuni ad un apposito Fondo mobiliare chiuso che, sotto la supervisione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, entro 18 mesi collochi sul mercato alle migliori condizioni tali partecipazioni, o proceda a liquidare le società ove necessario, restituendo ai Comuni le partecipazioni laddove il mercato stesso non volesse acquistarle per specifiche caratteristiche del territorio;
- fondamentale **l'istituzione di una cabina di regia, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri**, che possa supportare le amministrazioni nelle delicate scelte da compiere, fornendo tutti i necessari elementi chiarificatori nonché idonei strumenti di supporto e che possa monitorare l'attuazione della normativa.

Andrebbe inoltre affrontato il tema della valorizzazione degli *assets* comunali e chiarita la possibilità per le amministrazioni di potersi avvalere di società patrimoniali incedibili - pare messa in discussione dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 320/2011 - strumenti essenziali per mettere a frutto le potenzialità delle reti pubbliche.

Tutto ciò evidenziato, seguono alcune proposte emendative dell'ANCI all'articolo 25 dell'AS 3110, e l'Ordine del giorno sui Servizi pubblici locali, approvato il 26 gennaio u.s. dal Comitato Direttivo dell'Associazione.

Allegati

1. Proposte emendative all'articolo 25 dell'AS 3110
2. Odg del Comitato Direttivo ANCI del 26.1.2012



PROPOSTE DI EMENDAMENTI

AS 3110

**Conversione in legge del decreto legge del 24 gennaio 2012 n. 1, recante
*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la
competitività***

Articolo 25 - Promozione della concorrenza nei servizi pubblici locali

Al comma 1, alla lettera A)

all'inizio del comma 1 del nuovo articolo 3 bis, inserire la seguente frase: "Fatto salvo quanto previsto agli articoli 195 comma 1 lettera m), 196 comma 1 lettera g) del Decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 e s.m.i."

al nuovo articolo 3 bis, sostituire il comma 1 col seguente:

1. Fatto salvo quanto previsto agli articoli 195 comma 1 lettera m), 196 comma 1 lettera g) del d. lgs. 152/2006 smi, l'organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, individuati in riferimento a dimensioni tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio è definita dalle Regioni entro il 30 giugno 2012. A tal fine entro il 31 marzo 2012 il Ministro degli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport individua, d'intesa con la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs n. 281 del 28/8/97 smi, i settori ed i criteri di riferimento per l'individuazione di tali ambiti o bacini territoriali ottimali.

al nuovo articolo 3 bis, alla fine del primo periodo inserire il seguente: "Entro il 30 aprile 2012 i Comuni possono proporre alle Regioni, previa lettera di adesione dei Sindaci interessati o delibera di un organismo associato ai sensi dell'art. 30 del TUEL già costituito, specifici bacini territoriali."

Eliminare il comma 3 del nuovo articolo 3 bis.

Eliminare il comma 4 del nuovo articolo 3 bis.

Al comma 5 del nuovo articolo 3 bis, eliminare il secondo periodo.

Alla lettera B)

Eliminare il punto 1.

Al punto 2., dopo le parole "Autorità garante della concorrenza e del mercato" inserire la seguenti parole: "sulla verifica di cui al comma 1,"

Al punto 3. eliminare le parole: "e del relativo schema di delibera quadro di cui al comma 2"

Eliminare il punto 5.

Al punto 6. lettera a), alla fine del secondo periodo, eliminare la seguente frase: "a livello di ambiti o di bacini territoriali ottimali ai sensi dell'articolo 3-bis."

Al punto 6. all'ultimo periodo della lettera a), sostituire le parole "in ogni caso superiore a tre anni", con la seguente frase: "superiore a cinque anni, tranne nel caso in cui vi sia un affidamento più lungo fra quelli delle aziende oggetto di fusione, che diventa il nuovo limite"

Dopo il punto 9 sono inseriti i seguenti punti 10, 11 e 12:

10. Dopo il comma 34 bis sono aggiunti i seguenti commi:

- **“Le partecipazioni detenute dai Comuni in società conformi a quanto previsto dall’art. 4 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148 così come modificato dal presente articolo, non sono soggette agli obblighi previsti dall’art. 14 comma 32 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio n. 122, in quanto trova applicazione la presente disciplina.**
 - **Tutte le partecipazioni societarie detenute dai Comuni che non rientrino nelle fattispecie esplicitamente consentite da norme di legge ed in particolare dall’art. 4 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148 così come modificato dalla presente legge, sono conferite, entro il 30 settembre 2012 ad un Fondo mobiliare chiuso.**
 - **Il Fondo di cui al comma precedente è costituito dall’ANCI sulla base di un regolamento definito d’intesa con il Ministro dello Sviluppo Economico ed è soggetto al controllo da parte dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato. In particolare il Fondo, entro 18 mesi a partire dal 30 settembre 2012 procede a collocare sul mercato, secondo specifiche priorità di sviluppo industriale e della concorrenza, le partecipazioni cui può essere attribuito un valore di mercato o – alternativamente – a procedere alla messa in liquidazione. In caso di mancata vendita o nel caso in cui la partecipazione non sia maggioritaria e non consenta di deliberare la liquidazione, le partecipazioni allo scadere dei 18 mesi vengono restituite ai Comuni che a quel punto possono disporne liberamente o conservarle legittimamente.**
- 11. Al comma 32 è infine aggiunto il seguente periodo: “Alle procedure attuate in adempimento alle disposizioni di cui al presente comma si applicano direttamente le modalità di affidamento di cui ai commi 8, 12 e 13.”**
- 12. Dopo il comma 35 è aggiunto il seguente comma: “Al fine di definire idonei strumenti per gli enti locali che siano di ausilio al corretto adempimento normativo, il Ministro dello Sviluppo Economico, l’ANCI e l’Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato, entro il 29 febbraio 2012, stipulano un Protocollo d’Intesa per elaborare adeguate linee guida e proporre specifiche iniziative di sensibilizzazione, assistenza e supporto agli enti locali”**



IL COMITATO DIRETTIVO DELL'ANCI

Riunitosi a Roma il 26 gennaio 2012

PREMESSO CHE

- i Comuni sono titolari delle funzioni in materia di servizi pubblici locali;
- uno degli obiettivi primari della riforma dei servizi pubblici locali è quello di consentire gestioni efficienti, efficaci ed economiche per le amministrazioni e di qualità per gli utenti;
- i settori interessati dalla nuova disciplina sono molteplici ed alquanto differenti fra loro;
- i servizi pubblici locali sono essenziali per la collettività e nel tempo i Comuni, attraverso le forme gestionali previste dalla legge, hanno comunque investito risorse significative per migliorare la qualità dei servizi per i cittadini e, nonostante le difficoltà di carattere finanziario, garantirne l'erogazione e l'universalità;
- la volontà dei Comuni è quella di perseguire una liberalizzazione sostenibile senza oneri per amministrazioni e cittadini, all'interno di un contesto legislativo chiaro e coerente.

CONSIDERATO CHE

- L'articolo 25 del dl 1/2012, c.d. decreto liberalizzazioni, pubblicato in GU il 24.1.2012 interviene nuovamente sulla disciplina dei servizi pubblici locali, apportando consistenti modifiche all'articolo 4 del dl 138/11 smi;
- la nuova norma prevede che le Regioni e le Province autonome definiscano, entro metà anno, ambiti o bacini territoriali omogenei per l'organizzazione dei servizi pubblici locali, di dimensione almeno provinciale, senza tener conto che ciò non è possibile in senso assoluto in quanto i servizi stessi si caratterizzano per la loro peculiarità e sono legati ad elementi fisici ed industriali dei territori, che non sempre possono essere universalmente definiti e soprattutto sono peculiari delle diverse tipologie di servizio;
- la dimensione minima provinciale, prevista a prescindere da qualsivoglia analisi economico-territoriale, di per sé, è assolutamente inadeguata a garantire le necessarie economie di scala e slegata dagli obiettivi amministrativi di ridefinizione di tali contesti, prevista dal dl 201/11 smi;
- altre norme di settore prevedono già prevedono ambiti territoriali, con la ridefinizione, entro fine anno da parte delle Regioni degli enti di governo degli stessi, che hanno evidenziato rilevanti difficoltà operative;
- non vengono identificati i settori che potenzialmente potrebbero essere oggetto di liberalizzazione, iniziativa che invece avrebbe potuto semplificare e velocizzare l'azione degli enti locali;
- alcuni servizi, quali i rifiuti, sono strettamente collegati al ruolo del Sindaco, quale Autorità responsabile della tutela della salute dei propri concittadini;

- manca la necessaria chiarezza normativa, registrando anzi l'incoerenza delle disposizioni rispetto a norme già vigenti in materia di servizi pubblici locali e società partecipate ed alla confusione fra liberalizzazione, concorrenza e privatizzazione, di difficile declinazione operativa;
- la limitazione *dell'in house* a 200.000 euro, senza consentire il ricorso immediato ad altre possibilità di affidamento, appare eccessiva e stringente cos' come l'imposizione per tali soggetti di vincoli relativi a patto di stabilità, norme sul personale e sulla finanza pubblica che non lasciano margini operativi alle società che, anche se a vocazione industriale, non possono pianificare i necessari investimenti;
- impedendo, di fatto, anche il ricorso a procedure competitive, ancorchè in regime di esclusiva - se non dopo l'emanazione di alcuni atti governativi e dell'organizzazione degli ambiti o bacini territoriali, attraverso una onerosa procedura – le norme determinano un possibile blocco della concorrenza ed un aggravio di tempi e costi per l'amministrazione, favorendo lo *status quo*;
- è prevista un'Autorità di settore, che interviene quale regolatore, senza identificarla o definirla;
- prevede l'affidamento con gara ad evidenza pubblica quale elemento di virtuosità per gli enti territoriali, dimenticando che la stessa – sopra i 10.000 abitanti - è condizionata al parere obbligatorio dell'*Antitrust*;
- la fusione delle aziende *in house* limitata a tre anni, possibile in deroga ma solo a livello di ambito o bacino, almeno provinciale, non assicura i necessari investimenti nel settore e costituisce un incentivo modesto rispetto all'obiettivo ed agli sforzi per perseguirlo;
- non è prevista la possibilità, per i Comuni di proporre aggregazioni spontanee alle Regioni, tali da assicurare il corretto svolgimento della gestione associata, anche valorizzando soggetti già costituiti;
- gli incentivi sono assolutamente inadeguati ed insufficienti sia a garantire i necessari processi di fusione aziendale e di aggregazione comunale che le possibili dismissioni delle partecipazioni comunali, determinando perdite di valore per le aziende pubbliche;
- l'incertezza normativa derivante dall'articolo 25 impedisce l'accesso al credito degli operatori sia pubblici che privati;
- si registra l'assoluta mancanza di strumenti di ausilio alle amministrazioni locali, chiamate ad applicare la disciplina proposta;
- non ha assolutamente senso l'imposizione di norme così specifiche e dettagliate che ingessano il sistema, se poi è prevista una Autorità di settore che dovrà avere il compito di regolatore, determinando la fuoriuscita di operatori non aventi le necessarie caratteristiche competitive;
- manca assolutamente un processo graduale che consolidi la concorrenza per il mercato e che porti poi alla concorrenza nel mercato dove il cittadino può scegliere il prestatore di servizi;
- vengono introdotti vincoli e limiti validi per le amministrazioni anche alle Aziende speciali ed alle Istituzioni, determinando così il venir meno dei presupposti di organismi flessibili di gestione dei servizi e determinando una ri-burocratizzazione gestionale dei servizi dell'ente locale;
- i Comuni sono stati completamente estromessi dal procedimento istruttorio decisionale in tale delicata materia con conseguenze sulla regolazione della materia stessa e su quella tariffaria;

- rispetto alle auspiccate semplificazione e concorrenza, la norma determina un pesante aggravio di compiti e procedure per gli enti locali ed un oggettivo svuotamento dei loro compiti e funzioni, oltre a possibili contenziosi in sede applicativa.

DELIBERA

- Di approvare il presente OdG, contenente osservazioni, valutazioni e criticità della nuova regolazione nel settore dei servizi pubblici di rilevanza economica.
- Di dare mandato al Presidente di formalizzare la **richiesta di incontro urgente ai Capigruppo di Camera e Senato dei partiti che sostengono il Governo, onde esporre le criticità rilevate e poter agire in sede di conversione del decreto 1/2012 in legge per eliminare le più palesi incongruenze e rendere più chiaro il quadro normativo.**
- Di dare mandato al Presidente di formalizzare **la richiesta al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro degli Affari regionali ed agli altri Ministri competenti, affinché venga convocata una riunione straordinaria ed urgente di Conferenza Unificata** per approfondire tali problematiche al fine di concordare un quadro chiaro e certo di regole e criteri condivisi che salvaguardino il ruolo dei Comuni nonché dell'assetto ordinamentale connesso alle discipline di settore.
- Di richiedere l'immediata **costituzione di una cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio con il coinvolgimento dei Ministeri competenti per individuare strumenti e risorse da destinare al supporto ai Comuni** nel processo di liberalizzazione e per monitorare l'attuazione delle norme.