

N. 3448

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori MAGNALBÒ e PASQUALI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 LUGLIO 1998

Riforma dei servizi pubblici economici locali, di cui al Capo
VII della legge 8 giugno 1990, n. 142

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge:		
Capo I - Finalità e campo di operatività della legge	»	9
Capo II - Competenze delle regioni e dei suoi enti strumentali	»	10
Capo III - Competenze e forme di collaborazione degli enti locali	»	12
Capo IV - Soggetti gestori e modalità di erogazione dei servizi	»	13
Capo V - Separazione fra infrastrutture e gestori	»	16
Capo VI - Normativa transitoria	»	17

ONOREVOLI SENATORI. - Lo stralcio degli articoli riguardanti la gestione dei servizi pubblici dal corpo centrale del disegno di legge n. 1388-A, la nuova legge sulle autonomie locali, ha ulteriormente rafforzato in noi la convinzione dell'assoluta urgenza di dotare l'intero settore dei servizi pubblici - nella fattispecie economici - di un *corpus* normativo di indirizzo, adeguato alle esigenze dei cittadini utenti e a quelle di un mercato europeo, in cui andrà prima assicurata e poi salvaguardata la nostra concorrenzialità, in un settore in cui è innegabile si giochino più sfide.

La sfida della concorrenzialità e della competitività in un mercato allargato in cui il nostro assetto istituzionale ed economico è rimasto obsoleto e non ha tenuto il passo con una realtà economica in continua mutazione sia fuori dai confini nazionali sia dentro, rimanendo ai margini di quel radicale processo di apertura al mercato ed alla concorrenzialità che sta investendo l'economia nazionale e internazionale e non consentendo dunque, in particolare alle nostre società di servizi, di affrontare adeguatamente l'inevitabile selezione europea.

La sfida della qualità di un servizio che ancor più degli altri deve perseguire e raggiungere l'efficienza, l'efficacia e l'economicità ed in cui il cittadino perda il suo ruolo di mero utente, come si conviene in regimi di tipo monopolistico, e diventi cliente a tutti gli effetti, sempre maggiormente tutelato dalle disfunzioni di esso.

La sfida della trasparenza, intesa soprattutto come formale distinzione di ruoli, come separazione fra il momento politico strategico di indirizzo e programmazione ed il piano, invece, dell'effettiva gestione del servizio; come effettiva *par condicio* fra tutti gli operatori privati e pubblici nel solo

interesse dei cittadini e dell'economia nazionale.

Per realizzare quanto sopra enunciato il punto di partenza non può che essere il riassetto della cornice normativa del settore, o meglio ancora, il dotarsi di un'adeguata legislazione, la quale, traendo certo spunto dall'articolo 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e dalla miriade di aggiustamenti tampone che sono stati apportati, ma avendo particolarmente presente la normativa europea, le indicazioni che da essa ne derivano, oltrechè prendendo atto di recenti pronunce giurisdizionali costrette spesso a fare ciò che invece la legge dovrebbe fare, ovvero creare diritto, riformi profondamente ed organicamente l'intero settore dei pubblici servizi economici.

Una regolamentazione che indichi un cambiamento di rotta sostanziale e che, aprendo il settore alle logiche del mercato e della concorrenza, tracci una volta per tutte un cambiamento di rotta che trovi il suo punto di sintesi fra la necessaria logica del libero mercato e l'etica stessa del «servizio alla comunità», fra l'inarrestabile competitività e la salvaguardia dell'interesse collettivo.

Se è vero che i processi di internazionalizzazione di apertura delle frontiere spingono verso una liberalizzazione dei servizi, contribuendo ad affermare le leggi di mercato, è altresì vero che a fronte di ciò c'è bisogno di realizzare un tessuto più radicato per la coesione sociale e che gli spazi di concorrenza vanno dunque ampliati facendo leva sulla loro capacità di soddisfare in modo migliore i bisogni dei consumatori, passando attraverso processi di modernizzazione che, sapendo cogliere le potenzialità di sviluppo che una gestione manageriale ed imprenditoriale può realizzare, diventino

anche motivo per un rilancio in termini occupazionali e di crescita dell'economia italiana, oltre a soddisfare le più diversificate esigenze economiche, produttive ma anche civili e sociali.

L'assetto normativo ed operativo che caratterizza questo settore del nostro Paese è connotato da un ruolo primario attribuito agli enti locali sia a livello di indirizzi e responsabilità politico-amministrative, sia anche, e soprattutto, per le modalità di concreta erogazione dei servizi all'utenza.

È infatti ben nota a tutti la presenza predominante delle strutture di proprietà degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici economici in forme giuridiche diverse: aziende speciali monocomunali o consortili, società per azioni maggioritarie pubbliche, gestioni economiche dirette.

Tutti questi organismi erogano servizi di competenza in base ad affidamento diretto a tempo indeterminato da parte dell'ente proprietario, senza rapporto concessorio, nè tantomeno in seguito a gara ad evidenza pubblica, seguendo l'impostazione dell'articolo 22 della legge n. 142 del 1990.

In aggiunta i concessionari privati di servizi pubblici locali, penalizzati da un'impostazione che non valorizza ma anzi scoraggia l'apporto in termini di *know-how* privatistico, ricoprono un ruolo nettamente minoritario, per lo più concentrato nei comuni di minori dimensioni.

Le motivazioni storiche, politiche ed economiche di questo assetto, che è peculiare del nostro Paese, non possono essere ripercorse compiutamente in questa sede: peraltro è noto che l'impostazione pubblicistica del settore risale a scelte operate fin dall'inizio del secolo, motivate dalla connotazione monopolistica o semimonopolistica di questi servizi, dalla loro essenzialità e dalla necessità di tutelare i ceti più deboli.

Questa connotazione, ormai fuori dal tempo, è stata finora sempre riconfermata nel quadro normativo, anche il più recente, negli indirizzi di governo e resa operante dagli enti locali.

In virtù di ciò abbiamo ritenuto opportuno procedere ad una formulazione globale dell'articolo 22 della legge n. 142 del 1990, anche tenendo conto delle successive leggi operanti del settore, come le leggi: 23 dicembre 1992, n. 498, 5 gennaio 1994, n. 36, 11 febbraio 1994, n. 109, il decreto-legge 31 gennaio 1995, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 marzo 1995, n. 95, il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, e il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, i quali sono stati deboli e frammentarie risposte alle sfide della competitività, non affrontando alla radice i nodi strutturali del settore: questi interventi hanno mirato più che altro ad introdurre maggiore efficienza nelle attuali gestioni pubbliche e non ad aprire il settore alle logiche del mercato.

Le più rilevanti criticità dell'attuale assetto a cui sinteticamente facciamo riferimento qui di seguito, sono funzionali a far comprendere l'urgenza del loro superamento, il quale costituisce appunto l'obiettivo principale della presente iniziativa legislativa.

In primo luogo si invita alla riflessione sul modello societario il quale rappresenta indubbiamente una cornice normativa ed in secondo luogo un modello gestionale senza dubbio più vantaggioso di cui gli enti partecipanti (nelle quasi totalità amministrazioni pubbliche) hanno giustamente beneficiato, ma che non altrettanto giustamente è stato più che altro una formula in cui all'apporto privato è stata riservata una partecipazione minimale (sovente in percentuale dello zero virgola) e un ruolo subalterno che si è concretizzato in una condivisione di vantaggi di una gestione che di fatto è rimasta a tutti gli effetti monopolistica.

Si è trattato di un mercato chiuso, protetto e frammentato che non ha certo agevolato il coinvolgimento di capitali privati necessari per la realizzazione dei grandi investimenti infrastrutturali di cui il settore ha assoluta esigenza (basti pensare al comparto idrico). Al contrario le poche iniziative finora avviate di apertura al capitale privato

si sono basate per lo più su cessioni di quote azionarie di minoranza delle spa pubbliche, che hanno condotto ad esiti opposti e distorti rispetto alla finalità conclamata di aprire il mercato.

In sostanza il privato, invece di introdurre concorrenzialità e pluralismo, invece di introdurre quegli elementi di innovazione e ammodernamento peculiari del *know-how* di una gestione privatistico imprenditoriale, è stato invitato a sostanzarsi in un capitale di mero rischio, a condividere i vantaggi di una gestione blindata ed accentrata che non ha certo contribuito all'apertura di un mercato già poco o nulla concorrenziale.

A dimostrazione di quanto affermato basti pensare che la procedura seguita nella scelta del socio privato di minoranza è sempre stata quella della scelta *intuitus personae* senza espletamento di alcuna selezione concorrenziale, conforme alla disciplina civilistica di un contratto societario fra privati, ma poco adatto all'ipotesi in cui uno dei soggetti sia un'amministrazione pubblica, la quale non è da ritenersi ammissibile che possa aggirare quei vincoli pubblicistici dei provvedimenti amministrativi diretti a garantire il confronto concorrenziale che solo assicura trasparenza e quell'imparzialità e quel buon andamento che sono i parametri a cui l'agire amministrativo deve sempre ispirarsi.

In aggiunta, ma forse ancor più grave, è la procedura seguita per l'affidamento del servizio stesso. Nonostante i dettami normativi comunitari che richiedono procedure ad evidenza pubblica nell'affidamento del servizio alla società, ovvero quelle procedure concorsuali che di norma devono essere seguite in materia di appalti sia che si tratti di opere o servizi, le società miste a prevalente capitale pubblico sono state esonerate dall'applicazione di tale procedura concorrenziale, ritenendole in via puramente interpretativa (non essendoci alcuna chiara dizione al riguardo) amministrazioni esse stesse e quindi beneficiarie di un trattamento privilegiato che consente loro di essere trattate in questo specifico caso come se

fossero «estensioni delle amministrazioni» e quindi organismi di diritto pubblico, ma formalmente qualificate - anche dalla giurisprudenza - e di conseguenza regolamentate come organismi di diritto privato, società appunto - che usufruiscono di tutti quei vantaggi che tale natura giuridica privatistica comporta.

In sostanza si è trovato il sistema affinché esse possano cedere dei vantaggi dell'uno e dell'altro *status* giuridico a seconda della situazione.

Il modello istituzionale di cui abbiamo accennato risulta un modello superato nel quale assistiamo alla mancata distinzione dei ruoli fra il momento politico strategico di indirizzo, governo e controllo, che è di spettanza dell'ente locale ed il momento della gestione effettiva di competenza dell'azienda erogatrice del servizio.

È chiaro che questa sana contrapposizione di ruoli fra chi è gestore e che dovrebbe quindi essere controllato, e chi, al contrario, essendo amministrazione pubblica che ha dato in concessione il servizio dovrebbe controllare, è assai improbabile quando l'ente locale è anche proprietario dell'Azienda o comunque partecipa la società nella quasi totalità, dando origine al controproducente fenomeno per cui il «controllore» è anche il «controllato» e che dovrebbe semmai arrivare ad esser giudice di se stesso.

Siamo dunque in presenza di modelli obsoleti di relazione gerarchico-pubblicistica, in cui l'ente proprietario si avvale di un suo ente strumentale ad amministrazione autonoma invece del più moderno modello a base contrattualistica e a contrapposizione di ruolo e interessi.

Si origina una commistione di competenze che diventano spesso sinonimo di una gestione blindata ed accentratrice che pregiudica l'interesse pubblico, il cui perseguimento dovrebbe invece rappresentare il primario obiettivo di ogni buona amministrazione.

Il fatto che queste società siano «braccia» delle amministrazioni ci sembra che tradi-

sca la *voluntas legis* che l'ha istituite come conferma la stessa giurisprudenza che in vari casi ne ha negato la legittimità, con la motivazione della necessaria partecipazione di altri soci privati o pubblici diversi dalle amministrazioni territoriali, la cui presenza sarebbe *condicio sine qua non* della costituzione delle spa per la gestione dei servizi.

A conferma di tale impostazione, evidentemente disattesa, vi è la stessa formulazione dello stesso articolo 22 della legge n. 142 del 1992 in cui si subordina l'ammissibilità della spa locale alla opportunità di altri soggetti pubblici o privati.

Strettamente collegato a questo aspetto, e altrettanto contestabile, è la modalità di associarsi a queste società che le singole amministrazioni che non fanno parte dei soci costitutivi seguono: tramite la sottoscrizione di qualche azione (anche poche decine), ogni comune che lo desidera sceglie di affidare il servizio alla società semplicemente partecipandovi, senza una benchè minima procedura ad evidenza pubblica che coinvolga, anche indirettamente, altri potenziali gestori presenti sul territorio su cui l'ente locale insiste.

Eccessiva frammentazione e correlativa dimensione territoriale inadeguata delle attuali gestioni, spesso ingessate in confini monocomunali sempre più asfittici e fuori tempo.

Questa è una conseguenza negativa di incroci legislative irrazionali nel decidere le modalità di gestione dei servizi pubblici sul proprio territorio, con meccanismi assai deboli e teorici di programmazione e integrazione a livello sovracomunale.

Sono evidenti le ricadute negative di questa situazione non solo in termini di diseconomie di scala, mancate sinergie con altre gestioni, difficoltà di integrazione tecnologica fra le distinte reti ed impianti; ma anche perchè questi servizi operano in maniera ottimale solo in bacini fisico-idrogeografici ed urbanistici omogenei, e non confinanti con le ripartizioni amministrative.

L'assenza di qualsiasi processo di separazione delle reti e degli impianti dal patri-

monio dei soggetti gestori, misura che invece dovrebbe essere avviata almeno per i servizi a tendenziale monopolio naturale del territorio, aggrava la situazione.

Questa separazione peraltro di attuazione tecnica assai complessa, è lo strumento principe per assicurare una reale contendibilità di un mercato monopolistico a rete, eliminando una pesantissima barriera all'entrata di nuovi operatori.

Ed è anche il modo migliore per introdurre il meccanismo concorrenziale del *common carrier*, ovvero la libertà di fornitura del servizio da parte di più soggetti attraverso le medesime infrastrutture e reti, che pertanto devono rimanere a controllo pubblico o tutt'al più consortile.

Da considerare, inoltre, come elemento chiaramente anacronistico il caso di servizi espletati da imprenditori privati, erogazione tuttora svolta sulla base dell'istituto pubblicistico della concessione amministrativa rilasciata dall'ente territoriale.

Gli indirizzi comunitari sono invece favorevoli all'utilizzo del meccanismo dell'autorizzazione, molto più orientato al mercato e alla pluralità di operatori.

Inoltre è noto che nel nostro ordinamento non esiste nemmeno l'obbligo della gara pubblica per l'affidamento ad un soggetto terzo della concessione di erogazione di un pubblico servizio; questa grave carenza è sempre più insostenibile, anche alla luce degli orientamenti della normativa europea.

E comunque occorre incentivare maggiormente la gestione affidata a società a maggioranza di capitale privato, allontanando il rischio di occupazione da parte del pubblico e lasciando fare ai privati ciò che essi sono in grado di fare meglio.

Il tentativo di «privatizzazione» che la legge n. 498 del 1992 all'articolo 12 tentava di fare non ha trovato campo libero, come dimostra il successivo regolamento di attuazione emanato con decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1996, n. 533, che ha ammesso nella spa a partecipazione

pubblica minoritaria anche la partecipazione di pubbliche amministrazioni e società miste oltre l'ente locale promotore e al socio privato di maggioranza, quasi ad arginare un pericolo di «troppo privato».

Inoltre a dimostrazione della volontà, anche indiretta, di frenare questa privatizzazione sostanziale, si è prevista l'obbligatorietà (e non la facoltatività come avrebbe dovuto essere) di nominare uno o più amministratori e sindaci da parte dei soci pubblici, limitando e ostacolando quell'esempio di *project financing* che essa doveva rappresentare, sostituendosi al «pubblico» ove questi era nell'impossibilità di raggiungere i medesimi risultati in termini di efficienza, economia e qualità.

Infine, ma non di secondaria importanza, il subalterno ruolo in cui è confinata l'utenza.

I cittadini fruitori del servizio non possono essere relegati ad un ruolo di semplici destinatari passivi del servizio, bensì devono poter essere considerati clienti a tutti gli effetti.

Per fare ciò, occorre rendere indispensabile l'aspetto del *customer satisfaction*, da realizzarsi attraverso la creazione delle carte servizi, ovvero gli statuti dei diritti dell'utenza.

Sulla scia del nuovo riconoscimento della figura del giudice risarcitore, si rende opportuno disciplinare gli aspetti del reclamo e semmai rimborso, affinché si realizzi un'effettiva tutela dell'utenza.

È la soddisfazione dell'utenza il parametro che misura la riuscita del servizio che la società offre ad una comunità che deve essere composta sempre meno da utenti e sempre maggiormente da clienti.

A fianco degli strumenti dovranno essere previste apposite strutture, nella specie organismi di controllo, in cui lo scambio anche in termini propositivi fra cittadini e soggetto gestore possa avvenire.

Tutto ciò premesso, il presente disegno di legge risponde, tra l'altro, a recenti ed autorevoli riflessioni sul sistema dei servizi

pubblici locali cui reputiamo coerente la nostra replica legislativa.

In particolare, il 20 maggio 1998, il Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sosteneva che il suddetto settore «stenta ancora ad aprirsi alla concorrenza» essendo costellato di «limitazioni legali all'accesso» nonchè ed in quanto colmo di «diritti speciali ed esclusivi».

Il Presidente dell'autorità energetica, il 17 giugno ultimo scorso, nella sua relazione alla Camera, dopo aver sostenuto che l'assetto di tali settori economici «risentono ancora troppo della presenza dominante di imprese pubbliche che causa diseconomie e posizioni di rendita» e chiaramente affermato «che la luce ed il gas costano troppo», ha concluso che è indispensabile la separazione tra gestione delle reti e produzione-fornitura per «favorire la concorrenza».

Da queste autorevoli premesse deriva il presente disegno di legge che è innanzitutto uno strumento, composto di non molti articoli «principio» rimpolpati poi dalla prassi e dalle decisioni del sistema delle autonomie locali, contro ogni forma di antiquato ed irrazionale privilegio finalizzata a liberalizzare ed europizzare un settore strategico, soprattutto in futuro, quale quello dei servizi pubblici locali.

Il Capo I comprende le finalità e il campo di operatività della legge.

In particolare, l'articolo 1 definisce i servizi pubblici economici locali (SPEL) e le modalità generali di erogazione. Gli articoli 2 e 3 prevedono l'individuazione delle relative categorie e fattispecie ricomprensibili in tali servizi.

Il Capo II individua le relative competenze regionali.

In particolare l'articolo 4 ribadisce le competenze regionali in materia mentre gli articoli 5 e seguenti prevedono, nell'Agenzia regionale di regolazione, lo strumento tramite il quale si esplicano tali competenze, relative finalità di garanzia ed efficienza, poteri e forme organizzative di tale agenzia e sua specifica previsione di raccordo con la clientela.

Il Capo III concerne le competenze e forme di collaborazione degli enti locali. Esso si compone dell'articolo 9 che prevede le modalità associative per gli enti locali nei casi eccezionali in cui risulti irrazionale la gestione in economia degli SPEL. All'articolo 10 si individuano le competenze congiunte di regolazione e controllo affidate agli enti locali.

Il Capo IV individua soggetti gestori e modalità di erogazione dei servizi. All'articolo 11 si prevedono le forme societarie di gestione, mentre all'articolo 12 si rileva l'aspetto fondamentale di questo disegno di legge e cioè che l'affidamento del servizio deve avvenire in seguito ad una gara ad evidenza pubblica siglata da una successiva convenzione regolatrice del servizio prevista all'articolo 13.

Il Capo V si riferisce alla separazione fra infrastrutture e gestori. Esso si esplica nell'articolo 14 che prevede, ai fini di una effettiva concorrenzialità, entro tre anni la separazione tra le proprietà di reti ed impianti rispetto ai soggetti gestori, mentre l'articolo 15 individua le competenze degli organismi di controllo delle infrastrutture.

Il Capo VI disciplina la normativa transitoria, prevedendo all'articolo 16 la trasformazione delle aziende speciali, all'articolo 17 la scadenza degli affidamenti diretti entro cinque anni, all'articolo 18 il divieto di nuove concessioni, all'articolo 19 le modalità del subentro dei nuovi gestori, all'articolo 20 l'abrogazione degli articoli 22 e 23 della legge n. 142 del 1990.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

FINALITÀ E CAMPO DI OPERATIVITÀ
DELLA LEGGE

Art. 1.

(Definizioni)

1. I servizi pubblici economici locali (SPEL) hanno per oggetto la produzione e l'erogazione di beni, prestazioni, ed attività a contenuto economico, rivolti a soddisfare esigenze primarie e generalizzate delle comunità locali.

2. Gli SPEL sono erogati con modalità imprenditoriali da soggetti privati o pubblici, e sono assoggettati ai poteri di regolazione, controllo ed intervento attribuiti dalla legge agli enti locali, ai fini della continuità, economicità e fruizione in condizioni di eguaglianza degli stessi.

Art. 2.

(Individuazione)

1. La legge individua gli SPEL riservati in via esclusiva a comuni, province ed altri enti locali.

Art. 3.

(Esclusioni)

1. Non sono in alcun caso compresi fra gli SPEL:

a) l'espletamento delle funzioni istituzionali, amministrative e autoritative di spettanza degli enti locali;

b) i servizi a valenza sociale, educativa, culturale, assistenziale svolti direttamente dagli enti locali o da loro enti strumentali o istituzionali.

CAPO II

COMPETENZE DELLE REGIONI E DEI SUOI ENTI STRUMENTALI

Art. 4.

(Competenze delle regioni sulla materia)

1. Alle regioni è attribuita potestà legislativa, di indirizzo e controllo sugli SPEL erogati nel proprio territorio.

2. Restano salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Art. 5.

(Agenzia regionale per gli SPEL)

1. L'attività di indirizzo e controllo sugli SPEL è esercitata da un apposito ente strumentale, da istituirsi presso ogni regione, denominato Agenzia regionale per i servizi pubblici locali, di seguito denominata «Agenzia».

2. L'Agenzia è istituita mediante apposita legge regionale da approvarsi entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. La legge regionale istitutiva dell'Agenzia stabilisce inoltre le modalità di rappresentanza degli enti locali di ogni regione negli organi dell'ente.

Art. 6.

(Finalità dell'Agenzia)

1. All'Agenzia competono le più ampie funzioni di regolazione e controllo degli SPEL sul territorio regionale, nell'ambito de-

gli atti di programmazione e di indirizzo emanati dalla giunta e dal consiglio regionale.

2. L'attività di regolazione dell'Agenzia è finalizzata al raggiungimento di obiettivi di efficacia, efficienza, economicità che assicurino il miglior risultato in termini di costi e qualità, trasparenza, informazione e continuità dei servizi.

Art. 7.

(Competenze dell'Agenzia)

1. Ai fini di cui all'articolo 6, l'Agenzia garantisce pari opportunità di accesso e concorrenza circa la gestione degli SPEL secondo parametri di efficienza, efficacia e managerialità.

Art. 8.

(Poteri di regolazione dell'Agenzia)

1. La legge regionale istitutiva dell'Agenzia individua gli ambiti territoriali ottimali (ATO) di erogazione di ogni servizio.

2. Possono essere attribuite all'Agenzia le seguenti funzioni:

a) pareri sui piani di investimento proposti dagli ATO, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera a), e coordinamento di essi a livello regionale ed interregionale;

b) definizione dei criteri per la fissazione delle tariffe nei limiti delle competenze attribuite a livello regionale e locale;

c) predisposizione dei modelli di bando di gara per l'affidamento dei servizi ai gestori, e dei modelli di convenzione fra ATO e gestori, di cui all'articolo 10, comma 1, lettera d);

d) parere sul trasferimento dei finanziamenti pubblici concernenti gli SPEL in conto esercizio o per investimenti, destinati agli enti locali o ai gestori;

e) segnalazione agli organi competenti di disfunzioni o irregolarità nella gestione degli SPEL;

f) istituzione, al proprio interno, di un organo di tutela della clientela regolamentato da apposita legge regionale, finalizzato all'informazione organica dei servizi offerti ai cittadini utenti, preposto al ricevimento di reclami circa disfunzioni ed irregolarità dei servizi anche a norma della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, ai fini anche di eventuali rimborsi in caso di lesione dei diritti dei fruitori nonchè di verifica degli *standard* di qualità e quantità del servizio. Tale organo di tutela potrà redarre apposite carte dei servizi come statuto dei diritti del cittadino utente e relazionerà annualmente circa la propria attività.

CAPO III

COMPETENZE E FORME DI COLLABORAZIONE DEGLI ENTI LOCALI

Art. 9.

(Forme di collaborazione fra enti locali)

1. I comuni, le province, le comunità montane e gli altri enti locali gestiscono gli SPEL in economia solo quando per le modeste dimensioni o per particolari caratteristiche risulti irrazionale ogni altra forma di gestione. Negli altri casi i comuni, le province, e le comunità montane rientranti in ogni ATO si associano per l'esercizio congiunto delle funzioni di regolazione e controllo loro spettanti sugli SPEL erogati in quell'ATO, a norma del comma 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Art. 10.

(Competenze degli enti locali)

1. Dopo la conclusione del periodo transitorio quinquennale di cui all'articolo 17, gli enti locali associati di ogni ATO:

a) predispongono il piano degli investimenti;

b) espletano le procedure di selezione dei gestori di ogni servizio rientrante nelle competenze dell'ATO;

c) instaurano il rapporto di affidamento con la società per azioni prescelta o rilasciano l'atto di autorizzazione;

d) sottoscrivono coi gestori la convenzione regolatrice di tutti gli aspetti tecnici, economici e di servizio alla base del rapporto, secondo gli schemi *standard* definiti dall'Agenzia;

e) approvano le garanzie sui servizi e i disciplinari di concessione proposti dai gestori e ne controllano il rispetto, anche mediante verifiche ed ispezioni;

f) fissano e modificano le tariffe dei servizi, nei limiti delle competenze loro spettanti, secondo i criteri definiti dall'Agenzia e nella convenzione di cui all'articolo 13;

g) procedono alla risoluzione anticipata del rapporto, in tutti i casi previsti dalla legge e dalla convenzione.

2. Gli enti locali, anche singolarmente, possono negoziare direttamente con i gestori o con terzi la realizzazione di opere ed estensioni che si palesassero necessari dopo la sottoscrizione della convenzione, concordando le modalità di assunzione e recupero della spesa.

3. Non potranno ritenersi estensioni gli interventi che rientrino nella straordinaria amministrazione per i quali sarà dunque necessario procedere a nuova procedura di selezione.

CAPO IV

SOGGETTI GESTORI E MODALITÀ DI EROGAZIONE DEI SERVIZI

Art. 11.

(Soggetti gestori e criteri di selezione di essi)

1. Dopo la conclusione del periodo transitorio quinquennale di cui all'articolo 17,

l'erogazione degli SPEL sottoposti alle potestà di indirizzo dell'Agenzia può essere svolta solamente da imprese costituite in forme di società di capitali o società cooperative, salvo le gestioni in economia ammesse in via eccezionale, ai sensi dell'articolo 9.

2. In base alle caratteristiche tecnico economiche di ogni servizio, gli enti locali associati possono affidare ad un unico gestore l'erogazione dell'intero servizio nell'ATO, oppure affidare fasi separate del ciclo a gestori distinti, in particolare quando l'entità degli investimenti necessari richiede l'affidamento di una concessione autonoma di costruzione e gestione di opere pubbliche. Gli enti locali associati promuovono i più opportuni meccanismi di coordinamento fra diversi gestori, anche mediante la costituzione di società consortili.

3. Le procedure di affidamento o autorizzative non possono richiedere in capo alle imprese candidate, qualificazioni eccedenti le reali necessità del servizio.

4. Nelle società per azioni a partecipazione pubblica maggioritaria la scelta del socio privato, dovrà essere effettuata per mezzo di una selezione ad evidenza pubblica in cui siano rispettati i parametri del confronto concorrenziale e garantita la parità di accesso fra tutti gli operatori interessati, purchè idonei dal punto di vista tecnico, finanziario e gestionale.

Art. 12.

(Forme di gestione dei servizi e modalità di affidamento di essi)

1. L'affidamento del servizio ad una società di cui all'articolo 11 deve avvenire in seguito ad una gara ad evidenza pubblica.

2. Dovrà applicarsi anche alle società a partecipazione pubblica maggioritaria la procedura di scelta fondata sul metodo concorrenziale, così come già previsto per le società a partecipazione pubblica minoritaria dall'articolo 12 della legge 23 dicembre

1992, n. 498 e successive modificazioni, e dal decreto del Presidente della Repubblica, 16 settembre 1996, n. 533.

3. Oggetto della gara può essere oltre all'entità del canone anche il livello delle tariffe da applicare all'utenza, nei limiti dell'autonomia riconosciuta al gestore dalla normativa vigente.

Art. 13.

(Convenzione regolatrice del servizio)

1. La convenzione di regolamentazione del servizio deve essere sottoscritta fra l'ente locale capofila dell'ambito ed il soggetto affidatario, contestualmente all'affidamento del servizio, secondo lo schema *standard* predisposto dall'Agenzia.

2. La convenzione deve in ogni caso regolare i seguenti punti:

a) il piano dettagliato degli investimenti, o contratto di programma, da effettuarsi nel periodo di affidamento del servizio, con evidenza delle eventuali risorse pubbliche ad esso destinate;

b) il piano tariffario, nei limiti della competenza locale, con evidenza distinta delle agevolazioni tariffarie previste per finalità sociali o di servizio, e le modalità di copertura di esse;

c) gli *standard* di servizi previsti, comprensivi degli obblighi manutentivi della rete e degli impianti;

d) i canoni di concessione o subconcessione d'uso delle infrastrutture tecniche non di proprietà del concessionario, che quest'ultimo dovrà corrispondere.

3. Nel caso di servizi gestiti con regime autorizzativo, l'atto di autorizzazione:

a) riporta gli *standard* minimi richiesti per l'erogazione del servizio;

b) indica l'eventuale canone da corrispondere per l'utilizzo di infrastrutture demaniali o di soggetti terzi;

c) stabilisce le tariffe minime applicabili dal gestore, qualora la normativa attri-

buisca detto potere di controllo agli enti locali;

d) contiene ogni altra normativa tecnica o economica, che il gestore deve rispettare.

CAPO V

SEPARAZIONE FRA INFRASTRUTTURE E GESTORI

Art. 14.

*(Indirizzi per la separazione
di reti e impianti)*

1. Al fine di realizzare una effettiva concorrenzialità, parità di opportunità, eliminazione delle barriere all'entrata per i diversi operatori degli SPEL entro tre anni dall'istituzione ogni Agenzia presenta alla giunta regionale ed al consiglio regionale un progetto per la separazione della proprietà delle infrastrutture tecnologiche dai soggetti gestori, relativamente ai servizi a tendenziale monopolio naturale territoriale.

2. A tal fine possono essere costituiti appositi organismi a base pubblicistica, consortile o societaria, partecipati dagli enti locali o dai soggetti titolari degli impianti, nei quali dovranno essere conferiti i cespiti suddetti.

Art. 15.

*(Competenze degli organismi di controllo
delle infrastrutture)*

1. Le competenze degli organismi di cui all'articolo 14 sottoposti agli indirizzi ed alla vigilanza dell'Agenzia, sono stabiliti con apposita legge regionale.

CAPO VI

NORMATIVA TRANSITORIA

Art. 16.

(Trasformazione delle aziende speciali)

1. In ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 12, comma 1, della presente legge entro la fine del terzo anno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge le aziende speciali comunali e consortili esercenti SPEL debbono essere trasformate in società per azioni, società a responsabilità limitata, con le procedure di cui all'articolo 17, commi da 51 a 57, della legge 15 maggio 1997, n. 127.

2. Le trasformazioni di cui al comma 1 sono esenti da qualsiasi imposizione fiscale, diretta o indiretta.

Art. 17.

(Scadenza degli affidamenti diretti)

1. Alla fine del quinto anno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge:

a) cessano d'ufficio le gestioni degli SPEL affidate direttamente dagli enti locali a società controllate dagli enti medesimi, ai sensi dell'articolo 22, comma 3, lettera *e*), della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, ancorchè trasformate ai sensi dell'articolo 16 della presente legge;

b) cessano d'ufficio le gestioni per conto e convenzione, o equivalenti, affidate da altri enti locali a società di cui alla lettera *a*);

c) cessano parimenti d'ufficio le concessioni di SPEL ad altri soggetti, in corso alla data suddetta, per le quali non sussista una data certa di scadenza, o che siano state prorogate tacitamente dopo la scadenza originaria;

d) cessano anche le gestioni economiche dirette degli enti locali relativamente agli SPEL sottoposti al controllo dell'Agenzia.

2. Dodici mesi prima della scadenza del quinquennio transitorio gli enti locali associati dei nuovi ATO costituiti ai sensi dell'articolo 8, avviano le procedure per l'affidamento delle concessioni ed il rilascio delle autorizzazioni ai nuovi soggetti gestori, da individuarsi secondo i criteri di cui all'articolo 12. Contestualmente l'Agenzia può autorizzare gli enti locali di ogni ATO a risolvere anticipatamente eventuali gestioni in concessione ancora in corso, qualora ciò sia funzionale per un affidamento del servizio su basi territoriali e gestionali omogenee. Resta salvo il diritto del concessionario cessato ad un adeguato preavviso, e ad un equo indennizzo per gli investimenti non ancora ammortizzati.

Art. 18.

(Divieto temporaneo di nuove concessioni)

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli enti locali non possono procedere alla stipula di ulteriori concessioni SPEL, fino alla piena operatività delle nuove procedure di affidamento di cui all'articolo 12.

2. Restano ammessi gli affidamenti in conto gestione o equivalenti, purchè di scadenza non superiore ai cinque anni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge; è anche ammessa la proroga delle concessioni in scadenza, fino al termine suddetto.

3. I rapporti di concessione che dovesse essere affidati in violazione dei divieti di cui ai commi 1 e 2 sono annullabili su iniziativa dell'Agenzia; in ogni caso essi cessano d'ufficio al termine del quinquennio transitorio.

Art. 19.

(Subentro dei nuovi gestori)

1. Allo scopo di assicurare la continuità e qualità del servizio erogato all'utenza, nonché per tutelare i livelli occupazionali, i bandi di gara di cui all'articolo 16 devono prevedere appositi meccanismi e criteri, nell'evenienza del subentro di nuove imprese al posto di precedenti società controllate dagli enti locali, o di gestioni economiche degli enti medesimi.

Art. 20.

*(Abrogazione del Capo VII
della legge n. 142 del 1990)*

1. Gli articoli 22 e 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sono abrogati.

