



Schema di decreto legislativo recante
“Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale”
(Atto n. 308)

Memoria per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica

Roma, 25 Luglio 2016

On. Presidente, Onorevoli Senatori,

con la presente il Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua, una rete di comitati, associazioni e organizzazioni sindacali, tra i promotori dei referendum del 12 e 13 giugno 2011, intende sottoporre alla Vostra attenzione le proprie valutazioni in merito allo schema di decreto legislativo di esercizio di una delle deleghe legislative di cui alla l. n. 124 del 2015 (c.d. Legge Madia) recante “*Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale*”.

In premessa, si ricorda che l'art. 19, comma 1, lettera *c*) della legge di delegazione stabilisce che l'individuazione della disciplina generale in materia di regolazione e organizzazione dei servizi di interesse economico generale di ambito locale deve tenere conto “*dell'esito del referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011*”.

A tal proposito appare opportuno richiamare quanto la Corte costituzionale ha sancito nella sentenza di ammissibilità del quesito referendario n. 149, “*Modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Abrogazione*” (sentenza n. 24/2011) in merito al quadro normativo risultante in caso di esito di successo del referendum: “*(...) all'abrogazione dell'art. 23-bis, (...) conseguirebbe l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (come si è visto, meno restrittiva rispetto a quella oggetto di referendum) ...*” [...] “*appare evidente che l'obiettivo ratio del quesito n. 1 va ravvisata, come sopra rilevato, nell'intento di escludere l'applicazione delle norme, contenute nell'art. 23-bis, che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione in house di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)*”.

Su questa base rileviamo come alcune disposizioni di suddetto decreto legislativo contraddicano l'esito referendario e, quindi, anche il principio stabilito nella legge-delega:

- **il comma 1 dell'art. 7** definisce le opzioni tra cui l'ente competente può scegliere la modalità di gestione del servizio e, alla **lettera d)**, prevede che la gestione in economia o mediante azienda speciale è possibile solo per i servizi non a rete. Ciò si pone in contraddizione con l'esito referendario, in quanto si limitano, rispetto a quanto dispone il diritto comunitario, le ipotesi di affidamento del servizio idrico ad un soggetto pubblico;
- **il comma 3, dell'art. 7** impone agli Enti Locali che scelgono l'affidamento “*in house*” o mediante azienda speciale di deliberare con provvedimento motivato, dando conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato e del fatto che tale scelta non sia più svantaggiosa per i cittadini, nonché dell'impossibilità di procedere mediante suddivisione in lotti del servizio per favorire la concorrenza. Ciò crea, di fatto, una disparità tra gli affidamenti diretti e quelli mediante gara o a società mista;

- **il comma 2 dell'art. 10** prevede, solo nei casi in cui l'affidamento della gestione sia stato effettuato tramite gara ad evidenza pubblica, la possibilità di realizzare direttamente e senza gara d'appalto tutti i lavori connessi alla gestione della rete e degli impianti. Anche in questo caso si ravvisa, in violazione dell'esito referendario, un'ingiustificata disparità tra gli affidamenti diretti e quelli mediante gara o a società mista, cui si accompagna la violazione del principio di concorrenza, trasparenza e non discriminazione nella scelta del contraente privato;
- **il comma 2 dell'art. 33** sancisce che gli eventuali finanziamenti statali saranno *“prioritariamente assegnati ai gestori selezionati tramite procedura di gara ad evidenza pubblica (..) ovvero che abbiano deliberato operazioni di aggregazione societaria”*. Anche in questo caso si disattende l'esito referendario e, privilegiando la gestione privata, si determina un'ingiustificata disparità di trattamento tra gli affidamenti diretti e quelli mediante gara o a società mista, che colpisce, in ultima istanza, gli utenti del servizio;
- **la lettera d), comma 1 dell'art. 25** prevede, quale criterio per la determinazione delle tariffe dei servizi, *“l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito”*, così reintroducendo, addirittura con identica formulazione testuale, una clausola di legge che era stata abrogata con l'approvazione del quesito referendario n. 151 (*“Determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito. Abrogazione parziale di norma”*). Anche in questo caso risulta palese la contraddizione dell'esito della consultazione popolare. La disposizione viola, infatti, il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 della Costituzione, secondo quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 199 del 2012) e, di conseguenza, viola espressamente il principio e criterio direttivo fissato dall'art. 19, comma 1, lett. c), della legge di delegazione.

Appare, dunque, evidente come si definisca un impianto normativo che determina un disfavore nei confronti dell'affidamento a una società per azioni a totale capitale pubblico rispetto all'affidamento mediante gara o ad una società mista. Si detta, così, una nuova disciplina che, operando una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti diretti, risulta contraddistinta dalla medesima *ratio* di quella abrogata con il referendum del 2011, al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria.

Conseguentemente, lo schema di decreto in esame si pone in esplicita contraddizione con il principio stabilito dalla legge delega, determinando anche la violazione dell'art. 76 della Costituzione.

Sulla base di queste considerazioni di seguito sottoponiamo alla Vostra attenzione alcune proposte emendative allo schema di decreto, il cui obiettivo è quello di eliminare le disposizioni che contraddicono esplicitamente l'esito dei referendum del 2011 e che, conseguentemente, si pongono in contrasto con il principio contenuto nella legge di delegazione.



Proposte emendative

Schema di decreto legislativo di esercizio di una delle deleghe legislative di cui alla l. n. 124 del 2015 recante “*Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale*”

ART. 4 (Finalità e principi generali)

Si propongono le seguenti modifiche:

- il comma 2 è abrogato;

Motivazione

La proposta emendativa ha la finalità di eliminare il riferimento alla promozione della concorrenza e alla libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi da parte di tutti gli operatori economici. Tale norma risulta, infatti, contraddistinta dalla medesima *ratio* di quella abrogata con il referendum del 2011 e da essa discendono le disposizioni contenute negli articoli successivi che contraddicono l'esito referendario.

ART. 5 (Assunzione del servizio)

Si propongono le seguenti modifiche:

- il comma 2 è abrogato;

- il comma 3 è abrogato;

- al comma 4, *sopprimere le parole:* , corredato dal documento che illustra gli esiti della verifica di cui al comma 3,;

- il comma 5 è abrogato.

Motivazione

Gli emendamenti hanno la finalità di eliminare, nella fase d'individuazione dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale, l'imposizione all'Ente Locale di verificare previamente che tali attività non siano già fornite o fornibili da imprese operanti secondo le normali regole di mercato.

Tale disposizione risulta contraddistinta dalla medesima *ratio* di quella contenuta nell'art. 4 del decreto legge n. 138 del 2011, convertito con modifiche in legge 16 settembre 2011 n. 148, dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 199/2012 in quanto viola il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 della Costituzione.

ART. 7 (Modalità di gestione del servizio)

Si propongono le seguenti modifiche:

- alla lettera c), comma 1, *sopprimere le parole:* e dalle disposizioni in materia di contratti pubblici e del testo unico sulle partecipazioni pubbliche, *e dopo le parole:* mediante affidamento in house, *aggiungere le seguenti:* e gestione in economia e mediante azienda speciale;

- la lettera d), comma 1 è abrogata;

- il comma 3 è abrogato;

- il comma 4 è abrogato;

- il comma 5 è abrogato.

Motivazione

Nel definire le opzioni tra cui l'ente competente può scegliere la modalità di gestione del servizio gli emendamenti hanno la finalità di ripristinare la gestione in economia o mediante azienda speciale anche per i servizi a rete. Ciò evita la contraddizione con l'esito referendario, in quanto non si limitano, rispetto a quanto dispone il diritto comunitario, le ipotesi di affidamento del servizio ad un soggetto pubblico.

Inoltre, si evita di imporre agli Enti Locali che scelgono l'affidamento "in house" o mediante azienda speciale i vincoli che creano, di fatto, una disparità tra gli affidamenti diretti e quelli mediante gara o a società mista.

ART. 9 (Proprietà e gestione)

Si propongono le seguenti modifiche:

- *al comma 2, sopprimere le parole:* Indipendentemente dalla titolarità della proprietà,;
- *il comma 3 è abrogato;*
- *il comma 4 è abrogato;*
- *il comma 6 è abrogato;*
- *il comma 7 è abrogato.*

Motivazione

Le disposizioni contenute nell'art. 9 operano una inversione di tendenza rispetto alla disciplina previgente in ordine alla proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali.

Gli emendamenti hanno la finalità ripristinare il principio secondo cui le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali essenziali costituiscono il capitale tecnico necessario e indispensabile per lo svolgimento di un pubblico servizio e sono proprietà degli Enti Locali, che non possono cederla.

ART. 10 (Esecuzione di lavori connessi alla gestione)

Si propongono le seguenti modifiche:

- *il comma 2 è abrogato.*

Motivazione

La proposta emendativa ha la finalità di eliminare la disposizione secondo cui, solo nei casi in cui l'affidamento della gestione sia stato effettuato tramite gara ad evidenza pubblica, esiste la possibilità di realizzare direttamente e senza gara d'appalto tutti i lavori connessi alla gestione della rete e degli impianti. Anche in questo caso si ravvisa, infatti, in violazione dell'esito referendario, un'ingiustificata disparità tra gli affidamenti diretti e quelli mediante gara o a società mista, cui si accompagna la violazione del principio di concorrenza, trasparenza e non discriminazione nella scelta del contraente privato.



ART. 13 (Organizzazione dei servizi a rete – ambiti territoriali ottimali)

Si propongono le seguenti modifiche:

- *il comma 2 è abrogato.*

Motivazione

La proposta emendativa ha la finalità eliminare la disposizione secondo cui la dimensione degli ambiti territoriali ottimali non può essere inferiore a quella del livello provinciale poiché il principio di riferimento nella definizione di tali ambiti deve essere il rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui.

ART. 21 (Contratto di servizio)

Si propongono le seguenti modifiche:

- *alla lettera e), comma 2 aggiungere, all'inizio, le parole:* ad esclusione del servizio idrico integrato.

Motivazione

La proposta emendativa ha la finalità di eliminare la disposizione secondo cui nel disciplinare il contratto di servizio, s'indica, tra i contenuti necessari dello stesso, la previsione de “*le modalità di remunerazione del capitale investito*” così reintroducendo, addirittura con identica formulazione testuale, una clausola di legge che era stata abrogata con l’approvazione del quesito referendario n. 151 (“*Determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all’adeguata remunerazione del capitale investito. Abrogazione parziale di norma*”). Anche in questo caso risulta palese la contraddizione dell’esito della consultazione popolare. La disposizione viola, infatti, il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall’art. 75 della Costituzione, secondo quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 199 del 2012) e, di conseguenza, viola espressamente il principio e criterio direttivo fissato dall’art. 19, comma 1, lett. c), della legge di delegazione.

ART. 25 (Tariffe)

Si propongono le seguenti modifiche:

- *alla lettera d), comma 1 aggiungere, all'inizio, le parole:* ad esclusione del servizio idrico integrato.

Motivazione

La proposta emendativa ha la finalità di eliminare la disposizione secondo cui si prevede, quale criterio per la determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato, “*l’adeguatezza della remunerazione del capitale investito*”, così reintroducendo, addirittura con identica formulazione testuale, una clausola di legge che era stata abrogata con l’approvazione del quesito referendario n. 151 (“*Determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all’adeguata remunerazione del capitale investito. Abrogazione parziale di norma*”). Anche in questo caso risulta palese la contraddizione dell’esito della consultazione popolare. La disposizione viola, infatti, il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall’art. 75 della Costituzione, secondo quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 199 del 2012) e, di conseguenza, viola espressamente il principio e criterio direttivo fissato dall’art. 19, comma 1, lett. c), della legge di delegazione.



ART. 33 (Misure di premialità a favore di concorrenza e aggregazione)

Si propongono le seguenti modifiche:

- il comma 2 è abrogato.

Motivazione

La proposta emendativa ha la finalità di eliminare la disposizione secondo cui gli eventuali finanziamenti statali saranno “*prioritariamente assegnati ai gestori selezionati tramite procedura di gara ad evidenza pubblica (..) ovvero che abbiano deliberato operazioni di aggregazione societaria*”. Anche in questo caso si disattende l’esito referendario e, privilegiando la gestione privata, si determina un’ingiustificata disparità di trattamento tra gli affidamenti diretti e quelli mediante gara o a società mista, che colpisce, in ultima istanza, gli utenti del servizio.

Forum Italiano dei Movimenti per l’Acqua