



DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori COLLINO, GASPARRI, CORONELLA,
DIGILIO, PONTONE, VICARI, STANCANELLI, GAMBA,
SPADONI URBANI, RAMPONI, CONTINI, DE GREGORIO,
QUAGLIARIELLO, PALMIZIO, BATTAGLIA,
DI STEFANO, GRAMAZIO, CURSI, CASTRO, SARO, BALBONI,
SCOTTI, ALLEGRINI, PASTORE, SAIA, CARUSO, POLI BORTONE,
BALDASSARRI, DE ECCHER, PARAVIA, FLUTTERO, PISCITELLI, BUTTI
e MENARDI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 LUGLIO 2008

Riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

ONOREVOLI SENATORI. - Con questo disegno di legge sulla riforma dei servizi pubblici locali, si intende mettere un punto fermo nella farraginoso disciplina del settore e creare le condizioni per una seria politica industriale che apra le porte del mercato e della concorrenza anche alla gestione di servizi che, per troppo tempo, sono stati al riparo dalle spinte liberalizzatrici e dalla dinamica del confronto fra una pluralità di operatori.

Il disegno di legge è il frutto di un percorso che abbiamo avviato alla fine degli anni '90 e che abbiamo portato avanti con articolate proposte alternative, quando eravamo opposizione, e, con la parziale riscrittura del quadro normativo, quando siamo già stati maggioranza di Governo. È arrivato il momento di completare la riforma avviata, tenendo conto del mutato contesto economico e sociale e del quadro normativo comunitario di riferimento, della perdita del potere d'acquisto delle famiglie, della necessità di creare le condizioni per un mercato regolamentato, all'interno del quale la concorrenza fra piani industriali e gestioni efficienti possa produrre i migliori risultati nell'interesse del cittadino utente e dello sviluppo del Paese in senso lato.

Il disegno di legge rappresenta un ragionevole punto di equilibrio fra il disegno di liberalizzazione del settore e la salvaguardia di diritti acquisiti laddove essi siano il risultato di procedimenti rispettosi del quadro normativo allora esistente; fra l'esigenza di codificare con chiarezza le modalità di affidamento del servizio a regime, e la necessaria disciplina di un periodo transitorio che deve avere, ed ha, termini perentori e condizioni dettagliate con meticolosa puntualità, proprio al fine di non lasciare spazio ad alcun tipo di interpretazione che non sia volutamente pretestuosa, perché priva di fonda-

mento tecnico-giuridico; fra la necessità di mettere un punto fermo ad affidamenti avvenuti senza gara con la disinvoltura di chi riteneva e ritiene che la tutela della concorrenza non sia un principio costituzionale da garantire e da promuovere nell'interesse generale, e la dovuta accortezza nel ricondurre allo stesso *genus* affidamenti diretti fra loro molto diversi, perché assentiti a società la cui composizione non sempre è totalmente pubblica; fra la ferma volontà di modificare, e per certi aspetti, sovvertire, un sistema che è volto alla propria autosalvaguardia «a prescindere», e il doveroso rispetto nei confronti dei risparmiatori che hanno investito in società quotate e che meritano di essere tutelati nella loro forma di investimento.

Entrando nel dettaglio delle disposizioni si evidenzia quanto segue.

Nel comma 1 sono doverosamente richiamati i principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, alla cui attuazione è finalizzata in via principale la disciplina statale in tema di servizi pubblici locali.

Il comma 2 prevede che il conferimento della gestione a regime ordinario potrà avvenire esclusivamente a soggetti individuati tramite gara europea (concessione a terzi) oppure a società a partecipazione mista, unicamente nei casi in cui il *partner* privato sia un socio industriale, che detenga una quota non inferiore al 40 per cento del capitale e la gara sia espletata prima o contestualmente all'affidamento del servizio alla società così costituita. La puntualizzazione di alcuni requisiti ai quali subordinare la legittimità dell'affidamento a società mista e il grado di dettaglio con il quale si delinea il *partner* societario, rappresenta la doverosa trasposizione dell'interpretazione autentica di società mista che il Consiglio di Stato ha di recente

ribadito richiamandosi, fra l'altro, al contenuto della circolare sulle società miste del Ministero dell'ambiente del dicembre 2004, con la quale si individuavano le caratteristiche che il partenariato pubblico-privato doveva possedere per poter beneficiare dell'affidamento diretto.

Nel comma 3, in deroga alle modalità ordinarie di conferimento del servizio, si individua una residuale ipotesi di gestione *in house* alla quale si può eccezionalmente ricorrere laddove particolari condizioni non consentano la via maestra del mercato e, comunque, previo parere vincolante dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato. È del tutto evidente che questa modalità di affidamento, contrariamente a quanto è avvenuto fino ad oggi ed avviene tuttora, non potrà essere il pretesto dietro il quale si nascondono ipotesi di affidamento senza gara a società tutte pubbliche che non hanno i requisiti che la giurisprudenza comunitaria e nazionale individuano affinché l'affidamento diretto possa qualificarsi come *affidamento in house*. È vero che tutti gli affidamenti *in house* sono affidamenti diretti a società a totale partecipazione pubblica, ma non è certo vero il suo contrario. Con questa formulazione, si mette fine al pretestuoso, inflazionato ed opportunistico ricorso alla gestione *in house*.

Il comma 4 legittima, a determinate condizioni, l'affidamento simultaneo, sempreché avvenga con gara, di una pluralità di servizi pubblici.

Nel comma 5 si consente alle amministrazioni titolari di competenze nel settore, ivi comprese le autorità di regolazione, di definire i «bacini» ovvero gli ambiti territoriali di gestione dei vari servizi da affidare con gara, finalizzati, in sostanza, ad una maggiore efficienza, efficacia ed economicità di gestione.

Per quanto invece riguarda la disciplina degli affidamenti in essere non conformi alla normativa vigente, nel comma 6 si individuano tre ipotesi che abbracciano tutta la

casistica esistente, nelle quali si prevedono scadenze fra loro diverse, sulla base del criterio della esistenza o meno di una qualche forma di evidenza pubblica nella costituzione del soggetto affidatario e sul tipo di concorrenza che è stata attivata.

Per gli affidamenti diretti a società interamente pubbliche o comunque assentiti con modalità diverse da quelle di cui al comma 2, avvenuti quindi senza gara, anche se riconducibili alla fattispecie cosiddetta «*in house*», la decadenza dovrà avvenire a breve termine (31 dicembre 2009); per gli affidamenti a società mista, ancorché essa non integri i requisiti indicati già dagli atti di indirizzo del 2004 e confermati dalla prevalente dottrina e giurisprudenza, i termini saranno ragionevolmente più lunghi considerando che una qualche forma di evidenza pubblica vi è comunque stata.

Discorso a parte meritano le società quotate in borsa: seppur gli affidamenti siano avvenuti senza evidenza pubblica, la tutela del risparmio e le pericolose oscillazioni che potrebbero derivare da un intervento normativo privo della dovuta cautela, suggeriscono di privilegiare la strada della graduale cessione di azioni della componente pubblica fino ad arrivare ad una soglia minima del 40 per cento.

Nel comma 7, in aggiunta alle disposizioni di immediata applicazione, si è prevista una delega al Governo, e per esso ai Ministri competenti, al fine di regolare compiutamente e in dettaglio, mediante l'emanazione di uno o più regolamenti ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, tutti gli aspetti della disciplina dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, così come previsto nella originaria proposta del Governo, fra cui alcuni aspetti di coordinamento fra la disciplina transitoria prevista dalle leggi di settore e quella oggetto delle presenti disposizioni.

In chiusura, una considerazione finale ed una proposta qualificante e, perciò, per noi irrinunciabile. La commistione di ruolo e

funzioni, che si registra laddove l'azionista proprietario dell'azienda che gestisce il servizio, l'ente locale, è contemporaneamente anche lo stesso che deve regolare e controllare (Autorità d'ambito), nel nome e nell'interesse dell'utente dovrà essere definitivamente recisa. In contemporanea, occorre elevare il livello a cui compete lo stabilire le regole del gioco e verificarne il rispetto, attribuendole ad un soggetto che sia il più distante possibile dalle logiche di bottega del municipalismo e della politica partitica. Ne è andato e ne va dell'interesse dell'utente.

È necessario quindi mettere un punto fermo alla frammentazione di soggetti competenti in materia di regolazione e alla sovente inefficacia della loro azione. A tal fine, l'unica risposta possibile è un'Autorità indipendente che si occupi dell'alta regolazione e del relativo controllo. Un organismo che annoveri fra le sue funzioni quella di disciplinare le modalità di gara, di definire gli

schemi dei contratti di servizio, di definire la tariffa con riferimento ai criteri di determinazione delle componenti di costo, che fissi parametri della redditività e/o meccanismi di remunerazione e criteri di incentivazione; che individui gli standard di servizio quantitativi e qualitativi fissati dalla normativa comunitaria e nazionale, sia sotto gli aspetti di natura contrattuale che prettamente tecnica. A fronte di quanto sopra esplicitato, all'Autorità spetteranno i poteri di vigilanza e controllo, che sono in definitiva la garanzia dell'efficacia dell'azione di regolazione.

Ciò potrà avvenire costituendo - mediante l'attività normativa del Governo di cui al citato comma 7 - una nuova struttura o utilizzando sezioni specifiche delle *Authority* esistenti.

Infine, il comma 8 prevede la soppressione del Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Servizi pubblici locali
di rilevanza economica)*

1. Le disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica 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. Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili.

2. Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali avviene, in via ordinaria:

a) a imprenditori o società in qualunque forma costituite individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità;

b) a società a partecipazione mista pubblico privata, ove ricorrano le seguenti con-

dizioni: 1) il socio privato sia stato scelto con procedura competitiva ad evidenza pubblica con le caratteristiche di cui alla precedente lettera *a*), effettuata prima o contestualmente all'affidamento del servizio alla società medesima; 2) nella procedura siano già stabilite le condizioni, le modalità e la durata della gestione del servizio, nonché le modalità di liquidazione del socio al momento della scadenza dell'affidamento del servizio; 3) al socio privato siano attribuiti specifici compiti operativi in relazione alla gestione del servizio o a fasi dello stesso e gli sia attribuita una quota di partecipazione non inferiore al 40 per cento.

3. In deroga alle modalità di affidamento ordinario di cui al comma 2, per situazioni eccezionali che a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato, l'affidamento può avvenire a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione *in house*. In questo caso l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi di mercato, e contestualmente trasmettere una relazione, contenente gli esiti della predetta verifica, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e all'autorità di regolazione del settore, ove istituita, per il loro parere vincolante da rendere, secondo i rispettivi regolamenti entro sessanta giorni dalla ricezione.

4. È consentito l'affidamento simultaneo con gara di una pluralità di servizi pubblici locali nei casi in cui possa essere dimostrato che tale scelta sia economicamente vantaggiosa.

5. 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, possono definire nel rispetto delle normative settoriali, i bacini di gara per i diversi servizi, in maniera da consentire lo sfruttamento delle economie di scala e di scopo e 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.

6. Al fine di attuare le disposizioni previste nel presente articolo:

a) gli affidamenti diretti a società interamente pubbliche o comunque assentiti con modalità diverse da quelle di cui al comma 2, comprese tutte le modalità di gestione diretta dell'ente locale, cessano improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante alla data del 31 dicembre 2009;

b) gli affidamenti diretti a società a partecipazione mista pubblico-privata nelle quali il socio privato sia stato scelto con gara, seppur con modalità che non integrino i requisiti di cui al comma 2, lettera *b)*, cessano improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante alla data del 31 dicembre 2012;

c) gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca, anche progressivamente, ad una quota non superiore al 40 per cento entro il 31 dicembre 2012. In caso contrario, gli affidamenti cesseranno improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante alla data del 31 dicembre 2012.

7. Il Governo, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni, di concerto con il

Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nonché le competenti commissioni parlamentari, emana uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di:

a) prevedere per i soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati mediante le procedure competitive di cui al comma 2, nonché per i soggetti affidatari della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi, una specifica regolamentazione contenente condizioni o limitazioni all'acquisizione della gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, nonché allo svolgimento di servizi o attività a favore di altri enti pubblici o privati, sia che tale ampliamento di attività avvenga direttamente, ovvero tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, ovvero partecipando a gare;

b) prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti dei servizi pubblici locali al patto di stabilità interno e l'osservanza da parte delle società *in house* di procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi;

c) prevedere, in attuazione dei principi di proporzionalità e di adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, che i comuni con un limitato numero di residenti debbano svolgere le funzioni relative alla gestione dei servizi pubblici locali in forma associata;

d) prevedere una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, anche attraverso la revisione della disciplina sulle incompatibilità;

e) armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua;

f) coordinare la disciplina transitoria contenuta nelle normative di settore, finalizzata a dare attuazione alle nuove forme e modalità di organizzazione e gestione del servizio ivi previste, anche eventualmente sulla base di una ridefinizione degli ambiti territoriali ottimali, con la disciplina transitoria contenuta nel presente articolo;

g) prevedere l'applicazione del principio di reciprocità ai fini dell'ammissione alle gare di imprese estere;

h) limitare, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale e razionalità economica, i casi di gestione in regime d'esclusiva dei servizi pubblici locali, liberalizzando le altre attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con le garanzie di universalità ed accessibilità del servizio pubblico locale;

i) prevedere nella disciplina degli affidamenti idonee forme di ammortamento degli investimenti e una durata degli affidamenti strettamente proporzionale e mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti;

l) disciplinare, in ogni caso di subentro, la cessione dei beni, di proprietà del precedente gestore, necessari per la prosecuzione del servizio;

m) prevedere adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale anche con riguardo agli utenti dei servizi;

n) disporre l'abrogazione delle norme incompatibili;

o) prevedere che l'alta regolazione e la relativa vigilanza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, disciplinati dal presente articolo, sia trasferita in capo ad un'Autorità indipendente di nuova istituzione

o ad una sezione specializzata di autorità indipendente esistente.

8. È soppresso il Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche. Le funzioni dello stesso sono provvisoriamente esercitate dalla Direzione competente del Ministero dell'ambiente in attesa del trasferimento delle stesse in capo all'Autorità prevista dal precedente comma 8.

