

XV legislatura

**A.S. 772:
"Delega al Governo per il riordino
dei servizi pubblici locali"**

Febbraio 2007
n. 25



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Olimpia Piscitelli
dott.ssa Carla Di Falco
sig.ra Nadia Clementi
dott.ssa Valeria Bevilacqua
sig.ra Egizia Barlafante

tel. 2117 - 4644

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa
dott.ssa Alessandra Di Giovambattista
sig. Cristiano Lenzini
dott. Vincenzo Bocchetti
dott. Maurizio Sole

Indice

Premessa	1
Articolo 1 (<i>Finalità e ambito di applicazione</i>)	1
Articolo 2 (<i>Delega per la riforma dei servizi pubblici locali</i>).....	2
Articolo 3 (<i>Delega per l'adozione di misure finalizzate alla tutela degli utenti dei servizi pubblici locali</i>)	8

Premessa

Si segnala che il testo in esame non presenta una clausola di regolazione degli effetti finanziari, mentre la sola RT attesta l'invarianza d'onori.

Articolo 1

(Finalità e ambito di applicazione)

Il comma 1 definisce le finalità dell'intervento normativo volto al riordino della disciplina sull'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali.

Il comma 2 qualifica come funzione fondamentale di comuni, province e città metropolitane l'individuazione delle attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario per assicurare la soddisfazione dei bisogni degli appartenenti alla popolazione locale.

Il comma 3 prevede misure di regolazione, nel rispetto dei principi di concorrenza e di sussidiarietà orizzontale, dei servizi pubblici locali, ponendo all'autonomia imprenditoriale e alla libertà di concorrenza delle imprese le sole limitazioni idonee al perseguimento degli interessi generali.

Il comma 4 stabilisce che nel caso in cui alle imprese siano imposti obblighi di servizio pubblico che impediscano il conseguimento degli utili e la copertura integrale dei costi, devono essere previste le necessarie misure compensative.

La RT non esamina la norma, stabilendo in via generale, come accennato in premessa, che dal presente disegno di legge non derivano nuovi oneri o minori entrate a carico della finanza pubblica, in quanto non si introducono nuove o maggiori attività amministrative, né si istituiscono nuovi organi o competenze, né si prevedono incentivi o misure fiscali.

Al riguardo, in via preliminare, si segnala che andrebbe valutata l'opportunità di inserire una clausola di invarianza d'oneri in tutto il testo, anche alla luce di quanto previsto dall'articolo 27 della legge n. 468 del 1978.

Più in particolare, andrebbe chiarito, in relazione al comma 4, in quale modo l'introduzione di misure compensative a fronte di una mancata copertura integrale dei costi e del mancato conseguimento dell'utile d'impresa, a causa dell'imposizione alle imprese di obblighi di servizio pubblico, sia ottenibile senza oneri a carico della finanza pubblica, esplicitando altresì le eventuali modalità di copertura e le tipologie di risorse finanziarie utilizzabili allo scopo.

Articolo 2

(Delega per la riforma dei servizi pubblici locali)

La norma, per conseguire le finalità di cui all'articolo 1, conferisce delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di servizi pubblici locali nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) l'affidamento delle gestioni dei servizi pubblici locali di rilevanza economica deve avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica di scelta del gestore;

b) solo eccezionalmente si può dare luogo all'affidamento c.d. *in house* (società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale e con i requisiti prescritti dall'ordinamento comunitario);

c) eccezionalmente l'affidamento diretto può essere consentito a società a partecipazione mista pubblica e privata, ove ricorrano particolari situazioni di mercato e facendo salva la procedura competitiva per la scelta dei soci privati e la previsione di norme finalizzate a garantire un efficace controllo pubblico della gestione del servizio;

d) il ricorso all'affidamento diverso dalle procedure competitive ad evidenza pubblica deve essere adeguatamente motivato dall'ente locale, che preventivamente effettua una analisi di mercato, soggetta a verifica da parte delle Autorità nazionali di regolazione dei servizi di pubblica utilità competenti per settore o, se non presenti, dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dimostrando l'inadeguatezza dell'offerta privata. L'ente locale deve altresì adottare e pubblicare un programma diretto al superamento delle cause che impediscono il ricorso alla procedura ad evidenza pubblica, comunicando periodicamente i risultati conseguiti. Inoltre, le società a capitale interamente pubblico, affidatarie *in house*, non possono svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati;

e) esclusione della possibilità di acquisire la gestione di servizi diversi o in ambiti territoriali diversi da quello di appartenenza, per i gestori individuati non con una procedura competitiva ad evidenza

pubblica. Analoga esclusione vale per le imprese affidatarie partecipate da enti locali qualora usufruiscano di finanziamenti pubblici diretti o indiretti;

f) ricerca delle modalità attraverso le quali conseguire la massima razionalizzazione ed economicità dei servizi pubblici locali anche mediante la gestione integrata di più servizi e l'estensione territoriale della gestione del medesimo servizio;

g) armonizzare la nuova disciplina individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e apportando le eventuali modifiche normative alle vigenti disposizioni di settore;

h) prevedere una disciplina transitoria di allineamento delle diverse gestioni presenti alla nuova normativa adottata;

i) cessazione degli affidamenti diretti alle relative scadenze senza proroghe o rinnovi;

l) consentire ai soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali di concorrere, fino al 31 dicembre 2011, all'affidamento, mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica, del servizio già affidato;

m) limitare le gestioni in regime di esclusiva dei servizi pubblici locali e, nel contempo, liberalizzare le altre attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale.

Infine, si prevede la possibilità da parte del Governo di adottare uno o più decreti legislativi integrativi o correttivi nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi.

La RT afferma che i compiti di gestione delle procedure di affidamento dei servizi locali già rientrano nelle ordinarie competenze

degli uffici pubblici competenti, che vi faranno fronte con le ordinarie dotazioni organiche, strumentali e finanziarie. Nel contempo, la nuova normativa potrà determinare una più razionale gestione del servizio, alleviando i relativi oneri pubblici e aumentando il fatturato del settore, con maggiori introiti per le finanze pubbliche.

Al riguardo, rinviando a quanto già precisato all'articolo 1 in merito alla clausola di invarianza, si segnala che un riscontro della effettività dell'invarianza finanziaria richiederebbe alcune precisazioni.

In premessa, si fa presente che le annotazioni che seguono prescindono dall'analisi dei più ampi effetti indotti dell'innovazione, solo genericamente richiamati dalla RT, ma non esaminati né dimostrati e comunque molto difficilmente quantificabili *ex ante*, atteso anche che il risultato complessivo dal punto di vista strettamente finanziario, dipende da un numero elevatissimo di situazioni che si determineranno a livello locale.

Si tratta dei seguenti punti:

- con riferimento alla lettera a), va premesso che la nuova normativa intende incrementare il numero di affidamenti mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica¹. A tale proposito, può essere opportuno approfondire i risvolti finanziari, di segno diverso, della innovazione normativa, come accennato in premessa.

L'apertura del mercato, nel caso di specie, è suscettibile, almeno potenzialmente, per gli enti locali di creare una limitazione degli affidamenti a favore delle società pubbliche o miste pubblico-private,

¹ In base alla normativa vigente (comma 5, art. 113, del D.lgs. n. 267 del 2000) l'affidamento del servizio pubblico locale tramite una procedura di gara ad evidenza pubblica rappresenta una fra le tre possibili alternative a disposizione.

con possibili impatti finanziari negativi sulle stesse e sugli enti locali partecipanti, almeno nei casi in cui i risultati di gestione sono positivi (al netto dei trasferimenti). Per la finanza pubblica vi possono essere però conseguenze positive connesse agli effetti sull'economia delle liberalizzazioni, come dianzi accennato in RT;

- in relazione alla lettera d), preso atto del fatto che la norma tende a ridurre il ricorso all'affidamento diretto, si segnala che il suo eventuale utilizzo potrebbe presentare profili di onerosità per l'ente che ve ne faccia ricorso. Va rammentato, infatti, che nell'ipotesi dell'affidamento diretto l'ente deve motivarne le ragioni, adottare il programma di superamento delle cause che impediscono il ricorso a procedure ad evidenza pubblica e comunicare i risultati raggiunti, nonché effettuare un'analisi di mercato preventiva all'affidamento diretto. Inoltre, andrebbe valutato anche l'impatto finanziario della norma nei confronti dell'Autorità nazionale di regolazione dei servizi di pubblica utilità competente per settore nonché dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dovendosi chiarire se i compiti di verifica delle analisi di mercato condotte dagli enti affidanti possano essere fatti rientrare tra quelli previsti a legislazione vigente e che si riferiscono al rispetto della concorrenza o non producano invece un incremento sostanziale dell'attività amministrativa;

- con riferimento alle lettere d) ed e), va valutata l'esclusione, per le società a capitale interamente pubblico, affidatarie *in house*, della possibilità di svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, nonché, per i soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, di acquisire la gestione di servizi diversi o in ambiti territoriali diversi da

quello di appartenenza. Tale previsione potrebbe essere infatti suscettibile da un lato di limitare i fatturati di tali società e dall'altro di ridurre il conseguimento di economie di scala causando di conseguenza effetti finanziari negativi a carico degli enti pubblici proprietari;

- relativamente alla lettera f) va notato che, se per la gestione integrata di servizi diversi e l'estensione territoriale della gestione del medesimo servizio è possibile nel medio periodo conseguire una razionalizzazione ed una maggiore economicità della gestione dei servizi pubblici locali, l'instaurarsi di tali gestioni richiede comunque una iniziale attività di tipo straordinario che nel breve periodo comporta un fabbisogno di maggiori risorse sia organico-strumentali che finanziarie da quantificare preventivamente;

- con riguardo alla lettera h), andrebbe chiarito se durante la fase transitoria di allineamento delle gestioni in essere alla nuova normativa siano previsti differimenti di termini delle vecchie gestioni, causando così l'impossibilità di realizzare migliori condizioni economiche per gli enti interessati attraverso il ricorso alle procedure ad evidenza pubblica;

- relativamente alla lettera i), la cessazione degli affidamenti diretti alla loro scadenza, senza possibilità di rinnovo o proroga, potrebbe causare alle società affidatarie, per il venir meno della propria attività principale, un calo di fatturato e di redditività e indirettamente effetti finanziari negativi a carico delle amministrazioni locali proprietarie, con riferimento in particolare all'ipotesi prevista dall'articolo 2362 del codice civile (azionista unico).

Articolo 3

(Delega per l'adozione di misure finalizzate alla tutela degli utenti dei servizi pubblici locali)

L'articolo delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) ogni soggetto gestore di servizio pubblico locale deve pubblicizzare, a pena di revoca dell'affidamento, una carta dei servizi resi all'utenza che tra l'altro deve prevedere i livelli minimi garantiti per ciascun servizio e le modalità di ristoro dell'utenza in caso di inottemperanza;

b) condizionare il permanere dell'affidamento al positivo riscontro degli utenti da verificare mediante l'esame dei reclami, indagini e sondaggi effettuati a cura e spese del gestore;

c) prevedere forme di vigilanza, esercitate anche dalle autorità nazionali di regolazione, sull'adozione e applicazione della carta dei servizi e sull'esecuzione dei sondaggi e delle indagini di mercato, utilizzando le misure idonee a garantire il rispetto della normativa in esame;

d) armonizzare la nuova normativa con la disciplina vigente, aumentando il livello di tutela degli utenti;

e) rafforzare i poteri di vigilanza delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità.

Infine, si prevede la possibilità da parte del Governo di adottare uno o più decreti legislativi integrativi o correttivi nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi.

La RT afferma che i compiti di vigilanza sul rispetto delle norme di tutela degli utenti già rientrano nelle ordinarie competenze degli uffici pubblici competenti, che vi provvederanno con le ordinarie dotazioni organiche, strumentali e finanziarie. Le spese connesse alla verifica del grado di soddisfacimento degli utenti sono posti a carico del gestore che non potrà ricaricarle sul contratto di servizio stipulato con l'ente locale.

Al riguardo, in relazione alla lettera a), si evidenzia che le diverse incombenze poste a carico del soggetto gestore del servizio pubblico locale (pubblicizzazione della carta dei servizi, esame dei reclami, effettuazione di indagini e sondaggi di mercato), prefigurando maggiori oneri, potrebbe incidere negativamente sul contratto di servizio stipulato con l'ente locale, trasferendo in tutto o in parte il relativo costo in capo all'ente stesso. Né quanto affermato dalla RT circa il divieto di trasferire le spese sul contratto di servizio sembra sufficiente ad escludere una tale evenienza, visto che in nessuna parte del testo della norma si evince un tale esplicito divieto.

Infine, con riferimento alle lettere c) ed e), si osserva che la previsione in capo alle autorità nazionali di regolazione e alle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità rispettivamente di forme articolate di vigilanza nonché il rafforzamento dei relativi poteri

sembra configurare nei loro confronti un incremento delle attività amministrative.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico
per gli utenti intranet del Senato alla url
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

Senato della Repubblica
www.Senato.it