

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1570

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SAGLIA, BOCCHINO, ABRIGNANI, BARANI, BARBA, BARBIERI, BERGAMINI, BERNINI BOVICELLI, BONCIANI, CASSINELLI, CASTELLANI, CASTIELLO, CESARO, CICCIOI, CIRIELLI, COLUCCI, CONSOLO, COSENZA, CRISTALDI, DE ANGELIS, DE CORATO, DI BIAGIO, DI CATERINA, DI CENTA, DI VIRGILIO, DIVELLA, ESPOSITO, RENATO FARINA, ANTONINO FOTI, TOMMASO FOTI, HOLZMANN, JANNONE, LAFFRANCO, LAMORTE, LO MONTE, MANCUSO, GIULIO MARINI, MAZZOCCHI, MIGLIORI, MILANATO, MISTRELLO DESTRO, NOLA, PAPA, PATARINO, QUARTIANI, RAISI, RAMPELLI, SARDELLI, SBAI, SCANDROGLIO, SPECIALE, TOCCAFONDI, TORRISI, VELLA, VENTUCCI

Disposizioni per la riforma della disciplina relativa ai servizi pubblici locali di rilevanza economica e delega al Governo per la sua attuazione

Presentata il 30 luglio 2008

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge recante disposizioni per la riforma della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica intende mettere un punto fermo nella spesso confusa, disordinata e scoordinata disciplina di cui la materia è stata oggetto nel corso di questi ultimi anni.

Tutte le iniziative in materia, infatti, hanno sempre scontato un percorso faticoso e accidentato che non ha permesso

una riforma organica producendo solo « norme tampone ».

Occorre, invece, creare le condizioni per una seria politica industriale che apra al mercato e alla concorrenza le porte della gestione di tali servizi che, per troppo tempo, sono stati al riparo dalle spinte liberalizzatrici e dalla dinamica del confronto fra una pluralità di operatori.

La presente proposta di legge è il frutto del percorso avviato alla fine degli

anni '90 e tiene conto del mutato contesto economico e sociale e del quadro normativo comunitario di riferimento, della perdita del potere d'acquisto delle famiglie e 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.

La presente proposta di legge rappresenta un ragionevole punto di equilibrio fra:

1) 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;

2) 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, e 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 fondamento tecnico-giuridico;

3) 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;

4) la 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.

All'articolo 1 la presente proposta di legge dichiara la finalità principale di tutela del cittadino utente-consumatore.

Nel comma 2 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 in tema di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Il comma 3 rimanda al Governo l'armonizzazione delle norme contenute nella legge con quelle contenute nelle eventuali discipline di settore.

L'articolo 2, stabilendo l'ambito di applicazione della legge, offre oggettività nell'identificazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica con l'indicazione: *a)* dei soggetti e degli strumenti giuridici coinvolti nella gestione attuale degli stessi; *b)* della contribuzione a qualsiasi titolo degli utenti al costo del servizio.

La presente proposta di legge riguarda esemplificativamente: servizi ambientali (raccolta e smaltimento di rifiuti solidi urbani; servizi cimiteriali; depurazione e trattamento delle acque); servizi energetici (attività di distribuzione di gas metano, gas propano liquido, energia elettrica — non sottoposta a concessione nazionale — e illuminazione pubblica); servizi idrici (attività di distribuzione di acqua; impianti termali) e servizi di trasporto (autobus, filobus, metropolitane e scuolabus).

L'articolo 3 stabilisce il principio che l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica debba avvenire mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica ai sensi della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, resa esecutiva della legge n. 62 del 2005 (legge comunitaria 2004).

Il comma 2 disciplina rigorosamente la deroga al principio di cui al comma 1 prevista per le società miste pubblico-private in cui il socio privato sia scelto con gara e, 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 al quale siano assegnati compiti

operativi nella gestione del servizio nonché che la gara sia espletata almeno un anno prima dell'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 rappresentano 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 e della tutela del territorio del dicembre 2004, con la quale si individuavano le caratteristiche che il partnership pubblico-privato doveva possedere per poter beneficiare dell'affidamento diretto.

Nel comma 3, sempre 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 la gara di cui al comma 1 abbia dato esiti negativi e particolari condizioni non consentano un ulteriore ricorso al mercato, e, comunque, previo parere vincolante dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, di seguito « Antitrust », o delle autorità di regolazione del settore, ove costituite.

È del tutto evidente che questa modalità di affidamento, contrariamente a quanto è avvenuto fino ad oggi e 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 contrario. Con questa formulazione si intende mettere fine al pretestuoso, inflazionato e opportunistico ricorso alla gestione *in house*.

In proposito, al comma 4 è previsto un meccanismo di limitazione della discrezionalità amministrativa in quanto l'ente locale che intenda affidare direttamente il

servizio pubblico locale deve dare adeguata pubblicità alla propria scelta e acquisire il vincolante parere positivo dell'autorità di regolazione del settore, ove costituita, o dell'Antitrust.

L'articolo 4 delega al Ministro per i rapporti con le regioni, sentita la Conferenza unificata e d'intesa con le autorità di regolazione del settore, ove costituite, di definire i « bacini ottimali di utenza » ovvero gli ambiti territoriali di gestione dei vari servizi da affidare con gara, finalizzati, in sostanza, a una maggiore efficienza, efficacia ed economicità di gestione.

L'articolo 5, tenendo conto delle peculiarità presenti nei diversi servizi pubblici locali di rilevanza economica, prevede la possibilità che la proprietà delle reti, dei beni mobili e immobili e degli impianti strumentali alla loro gestione possa essere anche privata.

A tale fine prevede la possibilità di trasferimento della proprietà fra ente locale e gestore come fra gestore uscente e quello subentrante fissando il principio che l'equo indennizzo o corrispettivo di trasferimento sia fissato su base di stima industriale.

L'articolo 6 prevede una norma che disciplina l'assorbimento del personale impiegato dal gestore subentrato da parte del gestore subentrante. Mai, sinora, si era presa in considerazione l'opportunità di codificare una clausola sociale di salvaguardia dei livelli occupazionali.

L'articolo 7, al fine di perseguire organizzazioni ottimali per la qualità e per l'efficienza dei servizi pubblici locali, per il contenimento dei costi per gli utenti finali, nonché per l'ordinato e concorrenziale svolgimento delle procedure competitive ad evidenza pubblica, disciplina un periodo transitorio.

Se i principi ispiratori della norma sono la liberalizzazione dei servizi e la concorrenza, occorre ribaltare completamente la filosofia sin qui seguita in ordine all'individuazione di un periodo transitorio anche per evitare che dietro a qualsiasi determinazione temporale si possa leggere un tentativo di favorire qualcuno.

Quindi, non più proroghe secche e im motivate, ovvero proroghe ritagliate sulla soggettività giuridica degli affidatari dei servizi, ma termini temporali ritagliati sulle dimensioni territoriali degli enti affidanti.

Le gare o gli affidamenti partono sulle realtà di dimensione territoriale più piccola, che sono le meno appetibili economicamente, per dare modo di osservare le dinamiche di mercato e di apportare eventuali correttivi.

La successione annuale dovrebbe dare tempo a tutti i soggetti interessati di pianificare organizzativamente e finanziariamente la loro partecipazione alle gare.

L'articolo 8, in aggiunta alle disposizioni di immediata applicazione, prevede una de-

lega 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 di rilevanza economica, così come previsto nella originaria proposta del Governo Prodi (atto Senato n. 772, XV legislatura) fra cui alcuni aspetti di coordinamento fra la disciplina transitoria prevista dalle leggi di settore e quella oggetto delle presenti disposizioni.

L'articolo 9 dispone la soppressione del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Finalità).

1. La presente legge disciplina le modalità di affidamento, i criteri di gestione e la durata delle concessioni dei servizi pubblici locali di rilevanza economica al fine di garantire, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere *e)* e *m)*, della Costituzione, il diritto dei cittadini utenti all'universalità e all'accessibilità degli stessi servizi individuando e assicurando i livelli essenziali delle prestazioni secondo i principi di efficienza, di economicità, di sussidiarietà, di proporzionalità e di leale cooperazione.

2. L'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, nel rispetto del Trattato istitutivo dell'Unione europea, deve rispondere all'attuazione dei principi di libertà di stabilimento, di reciprocità e di libera prestazione al fine di assicurare la più ampia concorrenza fra tutti gli operatori economici interessati alla gestione degli stessi.

3. Le disposizioni contenute nella presente legge, nel rispetto delle direttive comunitarie di settore e dei provvedimenti attuativi delle stesse, si applicano a tutti i servizi pubblici locali individuati all'articolo 2, ai sensi di quanto previsto all'articolo 8, comma 1, lettera *a)*.

ART. 2.

(Ambito di applicazione).

1. Sono servizi pubblici locali di rilevanza economica i servizi ambientali, energetici, idrici e di trasporto affidati in concessione, attraverso convenzioni, a soggetti giuridici privati o gestiti direttamente dagli enti locali, attraverso contratti di servizio, anche tramite società in qualun-

que modo da essi partecipate, ai cui costi contribuiscono i cittadini utenti sotto forma di pagamento di tariffe, di imposte o di tasse.

ART. 3.

(Modalità, criteri e durata degli affidamenti).

1. L'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica avviene mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica, effettuata ai sensi della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, resa esecutiva dalla legge 18 aprile 2005, n. 62, individuando e applicando criteri obiettivi di gestione che garantiscono il rispetto dei principi di economicità, di efficienza, di trasparenza, di adeguata pubblicità, di non discriminazione e di parità di trattamento e che assicurano la valutazione delle offerte in condizioni di effettiva concorrenza.

2. La gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica può essere affidata direttamente a società a capitale misto pubblico-privato nel caso in cui il socio privato sia scelto con procedura competitiva ad evidenza pubblica, svolta ai sensi del comma 1, effettuata almeno un anno prima dell'affidamento. Nel bando di gara per l'individuazione del socio privato devono essere specificati, pena l'illegittimità della procedura:

a) l'attribuzione al socio privato di una quota del capitale societario non inferiore al 40 per cento;

b) l'individuazione e l'assegnazione al socio privato di compiti operativi in relazione alla gestione del servizio;

c) le modalità di liquidazione del socio privato al momento della scadenza dell'affidamento del servizio.

3. Nel caso in cui la procedura competitiva ad evidenza pubblica di cui al comma 1 dia esiti negativi, in situazioni eccezionali che a causa di peculiari carat-

teristiche economiche, sociali, ambientali e geo-morfologiche del contesto territoriale di riferimento non permettono un ulteriore ricorso al mercato, è consentito l'affidamento *in house* del servizio pubblico locale di rilevanza economica in favore di società di capitale interamente controllata dall'ente locale affidante. Tale società deve possedere, ai sensi della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, resa esecutiva dalla legge 18 aprile 2005, n. 62, i requisiti richiesti per la gestione diretta. L'ente locale, prima di procedere secondo le modalità di cui ai commi 1 e 2, deve dare adeguata pubblicità alla scelta e acquisire il vincolante parere positivo dell'autorità di regolazione del settore, ove costituita, o in assenza, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. A tale fine l'ente locale trasmette una relazione all'autorità competente che si esprime, secondo il rispettivo regolamento di funzionamento, entro sessanta giorni dalla ricezione della stessa.

4. L'affidamento è attribuito in esclusiva mediante concessione di servizio pubblico.

5. La durata delle concessioni è fissata in quindici anni.

ART. 4.

(Bacini ottimali di utenza).

1. In attuazione dei principi di proporzionalità e di adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, il Ministro per i rapporti con le regioni, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e d'intesa con le autorità di regolazione del settore, ove costituite, definisce con proprio regolamento, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i bacini ottimali di utenza per i diversi servizi pubblici locali di rilevanza economica al fine di consentire lo sfruttamento

delle economie di scala e di scopo e di favorire una maggiore efficienza ed efficacia nell'espletamento dei servizi, nonché l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di quelli maggiormente remunerativi, garantendo il raggiungimento della dimensione ottimale di copertura degli obblighi di servizio universale.

ART. 5.

(Proprietà degli impianti e dei beni strumentali alla gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica).

1. L'ente locale può cedere al soggetto affidatario dei servizi pubblici locali di rilevanza economica eventuali reti, beni mobili e immobili e impianti di sua proprietà, al fine di garantire la migliore e più razionale programmazione degli interventi per la sicurezza e per la qualità dei medesimi servizi.

2. La valutazione dell'indennizzo è sempre effettuata secondo il criterio di stima industriale.

3. Le modalità di erogazione dell'indennizzo nonché quelle di trasferimento di reti, di beni mobili e immobili e di impianti fra gestore subentrante e gestore precedente sono definite ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera g).

ART. 6.

(Clausola sociale).

1. È fatto obbligo al soggetto affidatario dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ove possibile, di subentrare, ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile, nei rapporti di lavoro con il personale dipendente già utilizzato dal precedente gestore del servizio.

2. Il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dello sviluppo

economico, ciascuno per le rispettive competenze, definisce con proprio regolamento, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i criteri, le condizioni e le modalità di attuazione di quanto previsto dal comma 1.

ART. 7.

(Periodo transitorio).

1. Al fine di perseguire organizzazioni ottimali per la qualità e per l'efficienza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, il contenimento dei costi per gli utenti finali nonché l'ordinato e concorrenziale svolgimento delle procedure competitive ad evidenza pubblica, gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, comunque assegnati, cessano improrogabilmente e senza bisogno di apposita deliberazione dell'ente locale affidante:

a) al 31 dicembre 2009 nel caso di enti locali o di aggregazione degli stessi in bacini ottimali di utenza la cui popolazione, risultante dall'ultimo censimento, è pari o inferiore a 20.000 abitanti;

b) al 31 dicembre 2010 nel caso di enti locali o di aggregazione degli stessi in bacini ottimali di utenza la cui popolazione, risultante dall'ultimo censimento, è superiore a 20.000 abitanti e fino a 100.000 abitanti;

c) al 31 dicembre 2011 nel caso di enti locali o di aggregazione degli stessi in bacini ottimali di utenza la cui popolazione, risultante dall'ultimo censimento, è superiore a 100.000 abitanti e fino a 500.000 abitanti;

d) al 31 dicembre 2012 nel caso di enti locali o di aggregazione degli stessi in bacini ottimali di utenza la cui popolazione, risultante dall'ultimo censimento, è superiore a 500.000 abitanti.

2. Sono fatte salve le scadenze contrattuali derivanti dagli affidamenti in essere

alla data di entrata in vigore della presente legge già aggiudicati con procedura competitiva ad evidenza pubblica effettuata secondo i principi di cui all'articolo 3, comma 1.

ART. 8.

(Delega).

1. Il Governo, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro dello sviluppo economico, emana un regolamento, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, al fine di:

a) armonizzare e coordinare le disposizioni contenute nella presente legge con quelle di settore applicabili ai diversi servizi pubblici locali;

b) prevedere per i soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica non affidati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, 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 medesimi servizi, condizioni e limitazioni all'acquisizione della gestione di ulteriori servizi o di servizi in ambiti territoriali diversi;

c) prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti dei servizi ai sensi dell'articolo 3, comma 3, al patto di stabilità interno e l'obbligatorietà da parte di tali soggetti di adire procedure competitive ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni, forniture e servizi;

d) definire per ciascun servizio pubblico locale di rilevanza economica, su proposta dell'autorità per la vigilanza sugli appalti pubblici e dell'autorità di regola-

zione del settore, ove costituite, un contratto di servizio tipo regolante il rapporto fra ente locale affidante e gestore;

e) prevedere modalità e limiti di applicazione del principio di reciprocità al fine dell'ammissione alle procedure competitive ad evidenza pubblica di imprese comunitarie e estere;

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

g) prevedere idonee forme di ammortamento degli investimenti effettuati dai soggetti affidatari dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e disciplinare la cessione al gestore subentrante degli impianti e dei beni strumentali, necessari alla prosecuzione della gestione del servizio, di proprietà del gestore uscente o dell'ente locale;

h) prevedere adeguati strumenti di tutela anche non giurisdizionale per gli utenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica;

i) disporre l'abrogazione delle norme incompatibili con la presente legge.

ART. 9.

(Suppressione del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche).

1. Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche di cui all'articolo 161 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, è soppresso e le sue attribuzioni sono trasferite alla Direzione generale per la qualità della vita del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

€ 0,35



16PDL0016300