

La riforma dei servizi pubblici locali

note a margine del Disegno di Legge “Lanzillotta”

di Fabio Pammolli e Chiara Bonassi

CERM - Roma

Il Disegno di Legge n. 772 (cosiddetto “Lanzillotta”), in materia di liberalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica [1], aspira a definire una normativa omogenea, trasversale alle normative settoriali, per l’assegnazione della gestione. L’ultimo tentativo in questa direzione è stato compiuto dall’articolo 14 del Decreto Legge n. 269 del 2003 [2], rispetto al quale il DdL “Lanzillotta” si differenzia per la scelta del principio di base della concorrenza regolata, che viene proposto come modalità normale di assegnazione/svolgimento del servizio.

I punti del Disegno di Legge

Il DdL si sviluppa attorno ai seguenti punti principali:

- 1) la proprietà pubblica delle reti e degli altri beni strumentali all’esercizio;
- 2) l’obbligo, per gli Enti Locali, di ricorrere a procedure competitive ad evidenza pubblica (*i.e.* aste) per la scelta del gestore di tutti i servizi pubblici locali, ad esclusione del servizio idrico per il quale viene esplicitata una riserva di gestione pubblica [3];
- 3) la limitazione del ricorso ad affidamenti diretti e *in house* [4] a “specifiche e tassative fattispecie”;
- 4) l’impossibilità di acquisire la gestione di servizi diversi o di estendersi in ambiti territoriali diversi per soggetti già titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati sulla base di gare;
- 5) la limitazione dei casi in cui la gestione del servizio viene assegnata in regime di esclusiva (per favorire, lì dove possibile, la pluralità dell’offerta);
- 6) la possibilità, da parte dei soggetti già affidatari diretti, di concorrere fino al 31 Dicembre 2011 all’affidamento mediante procedura competitiva (*cf. infra*);
- 7) l’introduzione di misure a tutela degli utenti: carta dei servizi, valutazione periodica per il permanere dell’affidamento, forme di vigilanza da parte delle Autorità di regolazione settoriali.

Il Disegno di Legge si prefigge un duplice obiettivo:

- garantire uniformità normativa;
- favorire l’introduzione di meccanismi di concorrenza regolata.

L'uniformità normativa

L'uniformità risponde, in primo luogo, alla necessità di un impianto normativo certo, volto alla condivisione tra settori e ambiti territoriali degli stessi criteri di regolazione, ispirati ai principi di efficienza/efficacia. L'uniformità si presenta come scelta necessaria per adeguare la normativa allo sviluppo delle imprese di tipo *multiutility*, società operanti in diversi settori di servizi di pubblica utilità e/o in diversi ambiti territoriali.

Se da un lato le *multiutility* possono garantire riduzioni di tariffe attraverso lo sfruttamento di economie di scala e di scopo, dall'altro una regolazione asimmetrica può favorire fenomeni di *cross subsidies* (sussidi incrociati), con tariffe più elevate per i servizi sui quali è possibile esercitare una qualche forma di potere di mercato, a finanziare tariffe "sottocosto" per i servizi più esposti a concorrenza.

La promozione della concorrenza

L'obbligo di ricorrere a gare ad evidenza pubblica e la limitazione ai casi di affidamento diretto e *in house* (punti 2) e 3)) costituiscono un'innovazione rispetto all'articolo 113 del Testo Unico degli Enti Locali (*cfr.* "Allegati"), che ha sinora posto sullo stesso piano le tre modalità. Il principio di concorrenza è rafforzato nel momento in cui si prevede anche la limitazione dei casi di gestione in esclusiva dei servizi (punto 5)).

A questo proposito, occorre però sottolineare che, rispetto alla versione originaria del DdL, è stata inserita una formulazione "più morbida" riguardo la limitazione degli affidamenti diretti e *in house*. Infatti, sotto le pressioni degli Enti Locali, il carattere eccezionale che avrebbe dovuto avere il mancato ricorso a gare è stato sostituito con la definizione (rimandata ai futuri decreti attuativi) delle fattispecie per cui rimane ammissibile l'affidamento diretto / *in house*. La nuova dicitura è stata giustificata con la volontà di agevolare soprattutto i piccoli Comuni, per i quali non sempre potrebbe essere economicamente conveniente passare per una gara pubblica.

L'esclusione della possibilità di acquisire la gestione di altri servizi o di estendersi in ambiti territoriali diversi per i soggetti già titolari diretti / *in house* (punto 4)) ha un sicuro aspetto positivo: collega lo sviluppo del *business* a una procedura di selezione efficiente, efficace e trasparente come l'asta. Infatti, se operanti in un contesto non concorrenziale, le imprese *multiutility* hanno possibilità di costruirsi posizioni dominanti sfruttando *cross subsidies*, fidelizzazione della clientela e accesso privilegiato alle informazioni sulle caratteristiche di mercato.

Infine, il punto 6) accelera il processo di indizione di nuove gare da parte degli Enti Locali, se intendono permettere alle società di cui sono azionisti di concorrere al rinnovo dell'affidamento alla scadenza della loro gestione. Il meccanismo, però, non è scevro da ambiguità: da un lato promuove il ricorso alle aste, dall'altro consente la partecipazione dei soggetti a partecipazione pubblica già affidatari e quindi in possesso di probabili vantaggi da *incumbent* (*cfr. infra*).

Conclusioni

Nei suoi tratti generali [5], il DdL “Lanzillotta” non può non essere salutato con favore: promuovendo il ricorso alle aste, favorisce la selezione degli operatori migliori con effetti positivi sugli *standard* quantitativi/qualitativi e sui costi dei servizi.

Tuttavia, affinché l’enunciazione di questo principio positivo possa tradursi in risultati concreti, è necessario considerare più attentamente alcuni punti:

- resta aperta la definizione delle fattispecie in cui si può derogare all’asta; un elenco troppo lungo o una eccessiva discrezionalità degli Enti Locali rischia di ridurre la portata dell’intero DdL;
- nel caso in cui, sino al 31/12/2011, soggetti partecipati dagli Enti Locali e già affidatari dei servizi partecipino al rinnovo della gestione, potrebbe venir “falsato” il corretto svolgimento delle aste; i concorrenti uscenti, infatti, potrebbero far valere i vantaggi degli *incumbent* e del supporto esplicito/implicito degli Enti Locali che nel contempo li partecipano/controllano e bandiscono le gare;
- inoltre, nel caso in cui gli *incumbent* partecipati dagli Enti Locali riuscissero a riaggiudicarsi la gestione, continuerebbe a presentarsi quella sovrapposizione, in capo agli Enti Locali, del ruolo di operatori di mercato (produttori dei servizi) e del ruolo di controllori di quantità/qualità dei servizi pubblici locali (Enti Locali “controllori di se stessi”);
- per superare il potenziale conflitto di interessi, nonché garantire il corretto svolgimento delle aste, in sede di decreti attuativi dovrà trovare un adeguato seguito il comma (articolo 3, comma 1, lettera e)) in cui il DdL prevede un rafforzamento dei poteri di vigilanza delle Autorità di regolazione competenti;
- a questo proposito, è auspicabile che i poteri di controllo delle Autorità riguardino anche la fase di espletamento delle gare, al fine di garantire un processo di selezione imparziale [6];
- infine, una più attenta valutazione merita l’esclusione dall’ambito di applicazione del DdL dei servizi idrici; la loro complessità tecnica e politico-sociale potrebbe non necessariamente richiedere la totale ripubblicizzazione della gestione, rispetto al quadro normativo corrente (Legge “Galli”).

Ci si augura che i suddetti punti possano trovare risposte adeguate prima della trasformazione in Legge, in modo tale da fornire un indirizzo chiaro e preciso ai decreti di attuazione.

21 Novembre 2006

[1] Il Libro Verde sui servizi di interesse generale (Comm(2003)270) offre i servizi di interesse generale e i servizi pubblici di natura economica.

[2] Il Decreto Legislativo n. 269/03 è stato successivamente convertito in Legge n. 326/03 e recepito nel Testo Unico degli Enti Locali (articolo 113).

[3] Sull'acqua, il DdL si pone in discontinuità con la vigente Legge n. 36 del 1994 (la cosiddetta "Galli") che, nella riorganizzazione del servizio attorno alla definizione di ambito territoriale ottimale (l'"ATO", il più possibile corrispondente ai confini del bacino idrografico), ha reso percorribili tre soluzioni gestionali: dall'*in-house*, all'affidamento diretto, alla assegnazione a privato tramite asta. Il DdL, invece, vorrebbe riservare al solo pubblico la gestione del servizio idrico. In tal caso, che cosa accadrebbe alle società private (poche) che negli anni scorsi si sono aggiudicate la gestione? Inoltre, a tale riguardo, si deve sottolineare come l'unica Direttiva Europea in materia (2000/60/CE) affronti il tema generale della definizione del "bene" acqua ai fini di "salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente idrico", senza entrare nel merito economico; di conseguenza, il quadro normativo comunitario per adesso non esprime un indirizzo specifico sulle modalità di gestione del servizio.

[4] Per affidamento diretto si intende l'attribuzione della gestione di un servizio ad un soggetto diverso dall'Ente Locale ma su cui l'Amministrazione locale può esercitare un'attività di controllo. Tali soggetti possono essere (art. 113-bis del Testo Unico) Istituzioni, aziende speciali, anche consortili, o società di capitale costituite o partecipate dagli Enti Locali (non necessariamente a maggioranza). L'affidamento *in house* implica, invece, la gestione diretta del servizio da parte dello stesso Ente Locale.

[5] Si tratta comunque di un Disegno di Legge quadro che rimanda necessariamente a decreti attuativi di natura più specifica.

[6] Il rinnovato impianto regolatorio permetterebbe anche di valorizzare quelle società partecipate dagli Enti Locali che operano in condizioni di efficienza/efficacia. Infatti, una riforma in questa direzione, non precluderebbe la possibilità per società a capitale misto di impegnarsi nella gestione dei servizi, ma aiuterebbe a selezionare i potenziali gestori sulla base di criteri oggettivi e trasparenti.

Allegati

Disegno di Legge n. S 772 recante delega al governo per il riordino dei servizi pubblici locali

Articolo 1

(Finalità e ambito di applicazione)

1. La presente legge provvede al riordino della normativa nazionale che disciplina l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali, 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 di rilevanza economica 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.
2. Costituisce funzione fondamentale di comuni, province e città metropolitane individuare – per quanto non già stabilito dalla legge - le attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni degli appartenenti alla popolazione locale, in condizioni di generale accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza, ferma la competenza della regione quando si tratti di attività da svolgere unitariamente a dimensione regionale.
3. Le finalità pubbliche proprie delle attività di cui ai commi 1 e 2 sono perseguite, ove possibile, attraverso misure di regolazione, nel rispetto dei principi di concorrenza e di sussidiarietà orizzontale. Gli interventi pubblici regolativi pongono all'autonomia imprenditoriale e alla libertà di concorrenza delle imprese i soli limiti necessari al perseguimento degli interessi generali, nel rispetto del principio di proporzionalità.
4. Ove siano imposti alle imprese obblighi di servizio pubblico che impediscano la copertura integrale dei costi e l'utile d'impresa, devono essere previste le necessarie misure compensative.

Articolo 2

(Delega per la riforma dei servizi pubblici locali)

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, il Governo, è delegato ad adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi in materia di servizi pubblici locali, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, anche, ove occorra, modificando l'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267:
 - a) prevedere che l'affidamento delle nuove gestioni ed il rinnovo delle gestioni in essere dei servizi pubblici locali di rilevanza economica debba avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica di scelta del gestore, nel rispetto della disciplina dell'Unione europea in materia di appalti

pubblici e di servizi pubblici, fatta salva la proprietà pubblica delle reti e degli altri beni pubblici strumentali all'esercizio, nonché la gestione pubblica delle risorse e dei servizi idrici;

b) consentire eccezionalmente¹ l'affidamento a società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento in house;

c) consentire eccezionalmente l'affidamento diretto a società a partecipazione mista pubblica e privata, ove ciò reso necessario da particolari situazioni di mercato, secondo modalità di selezione e di partecipazione dei soci pubblici e privati direttamente connesse alla gestione ed allo sviluppo degli specifici servizi pubblici locali oggetto dell'affidamento, ferma restando la scelta dei soci privati mediante procedure competitive e la previsione di norme e clausole volte ad assicurare un efficace controllo pubblico della gestione del servizio e ad evitare possibili conflitti di interesse;

d) prevedere che l'ente locale debba adeguatamente motivare le ragioni che, alla stregua di una valutazione ponderata, impongono di ricorrere alle modalità di affidamento di cui alle lettere b) e c), anziché alla modalità di cui alla lettera a), e che debba adottare e pubblicare secondo modalità idonee il programma volto al superamento, entro un arco temporale definito, della situazione che osta al ricorso a procedure ad evidenza pubblica, comunicando periodicamente i risultati raggiunti a tale fine. In particolare, prescrivere che per giungere alla constatazione della necessità di gestione diretta sia adottata una previa analisi di mercato, soggetta a verifica da parte delle Autorità nazionali di regolazione dei servizi di pubblica utilità competenti per settore, ovvero, ove non costituite, dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ove si dimostri l'inadeguatezza dell'offerta privata. Le società di capitali cui sia attribuita la gestione ai sensi della lett. b) non possono svolgere, né in via diretta, né partecipando a gare, servizi o attività per altri enti pubblici o privati.

e) escludere la possibilità di acquisire la gestione di servizi diversi o in ambiti territoriali diversi da quello di appartenenza, per i soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nonché per le imprese partecipate da enti locali, affidatarie della gestione di servizi pubblici locali, qualora usufruiscano di forme di finanziamento pubblico diretto o indiretto, fatta eccezione per il ristoro degli oneri connessi all'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico derivanti dalla gestione di servizi affidati secondo procedure ad evidenza pubblica, ove evidenziati da sistemi certificati di separazione contabile e gestionale;

f) individuare le modalità atte a favorire la massima razionalizzazione ed economicità dei servizi pubblici locali, purché in conformità alla disciplina adottata ai sensi del presente articolo, anche mediante la gestione integrata di servizi diversi e l'estensione territoriale della gestione del medesimo servizio;

g) armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando in modo univoco le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica ed apportando le necessarie modifiche alla vigente normativa di settore in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua, fermo restando quanto previsto dalla lettera a);

¹ Modificato in sede di Conferenza Unificata (Stato – Regioni – Città - Enti Locali).

h) disciplinare la fase transitoria, ai fini del progressivo allineamento delle gestioni in essere alla normativa adottata ai sensi delle lettere precedenti, prevedendo, se necessario, tempi e modi diversi per la progressiva applicazione della normativa così risultante a ciascun settore;

i) prevedere che gli affidamenti diretti in essere debbano cessare alla scadenza, con esclusione di ogni proroga o rinnovo;

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, dello specifico servizio già affidato;

m) limitare, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale e di razionalità economica del denegato ricorso al mercato 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 affidato ai sensi delle lettere precedenti;

2. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi.

Articolo 3

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

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, il Governo è delegato ad adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi in materia di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che ogni soggetto gestore di servizio pubblico locale debba tempestivamente pubblicizzare mediante mezzi idonei, a pena di revoca dell'affidamento, una carta dei servizi resi all'utenza, adottata in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, che indichi anche le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per porre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie, nonché i livelli minimi garantiti per ciascun servizio e le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza;

b) prevedere che il permanere dell'affidamento sia condizionato al positivo riscontro degli utenti, che dovrà essere periodicamente verificato mediante l'esame dei reclami e mediante indagini e sondaggi di mercato, anche a campione, effettuati a cura e spese del gestore secondo modalità prefissate idonee a garantirne l'obiettività;

c) prevedere forme di vigilanza, anche delle autorità nazionali di regolazione, sull'adozione, sull'idoneità e sul rispetto della carta dei servizi e sull'effettuazione dei sondaggi e delle indagini di

mercato, adottando tutte le misure idonee a garantire il rispetto della normativa emanata ai sensi delle lettere precedenti;

d) armonizzare la nuova normativa con la disciplina vigente in materia di tutela dei consumatori e con quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, in modo da aumentare, senza in alcun caso ridurre, il previgente livello di tutela degli utenti in materia di accessibilità, sicurezza, continuità, qualità e trasparenza di condizioni del servizio.

e) rafforzare i poteri di vigilanza delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità competenti per settore, al fine di garantire la promozione e la tutela della concorrenza e i diritti dei consumatori e degli utenti.

2. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi.

Relazione tecnica

Alla fine degli anni 90 era stato finalmente avviato un processo di riforma dei servizi pubblici locali, volto ad accrescere l'efficacia dei servizi nel soddisfare i bisogni dei cittadini e ad aumentarne l'efficienza, così da ridurre i costi per le comunità locali. I passaggi fondamentali, che si inserivano in un più generale processo di riforma della regolazione nei settori dei servizi di pubblica utilità, erano costituiti dalle riforme del trasporto pubblico locale, del settore elettrico e del gas naturale, nonché dall'introduzione di incentivi per le trasformazioni delle aziende speciali in S.p.A., puntando a sviluppare la distinzione di ruoli tra ente locale, che programma e regola il servizio, e azienda, che lo deve gestire su base imprenditoriale, aprendo a forme di concorrenza "nel" mercato e "per" il mercato (affidamento a gara).

Il processo così avviato deve ora essere sviluppato con una legge di delega sui servizi pubblici locali che, in attuazione del nuovo dettato costituzionale che attribuisce allo Stato il compito di promuovere la concorrenza, estenda a tutti i settori dei servizi pubblici locali l'approccio riformatore e costruisca una cornice d'insieme coerente per le sperimentazioni da parte degli enti locali di nuove forme di gestione dei servizi più vicine ai cittadini e per le iniziative imprenditoriali delle migliori aziende di servizio.

L'esigenza di un nuovo approccio riformatore è accentuata dall'involuzione del processo di riforma registrata negli ultimi anni. Nella scorsa legislatura, infatti, la maggioranza di centrodestra, mediante il nuovo articolo 113 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, ha operato un vero e proprio ritorno al passato, lasciando solamente come opzionale l'affidamento a gara del servizio. La predetta disposizione consente sia l'affidamento diretto a società a capitale misto pubblico-privato nella quale il socio privato viene scelto attraverso gara, sia l'affidamento diretto a società a capitale interamente pubblico controllata dall'ente locale proprietario, secondo il modello di gestione cosiddetto "in house". Il risultato è la cristallizzazione della situazione esistente e la sostanziale garanzia delle posizioni di monopolio: ai gestori pubblici si offre la possibilità di mantenere l'affidamento diretto protetto, al prezzo di rinunciare a crescere come realtà imprenditoriali che si misurano a tutto campo; alle imprese private si offre la possibilità di entrare in una società mista cui si è assicurata una posizione di monopolio tramite affidamento diretto, in cambio della rinuncia a veder aprire i mercati. Resta inoltre un quadro complessivo incoerente, rispetto alla precedente disciplina. Infine, le scadenze originariamente previste dal periodo transitorio per i diversi servizi pubblici locali sono state, recentemente, più volte prorogate, talvolta in modo confuso, con un generale slittamento in avanti nel tempo di ogni prospettiva di confronto concorrenziale.

Le conseguenze di questa situazione sono gravi per i cittadini, per gli enti locali, per le imprese e, complessivamente, per il sistema economico italiano. I cittadini vedono svanire la speranza di godere di servizi di migliore qualità e con costi più bassi che consentano di ridurre le tariffe e/o i contributi alle aziende (e quindi l'assorbimento di risorse dai bilanci comunali). Gli enti locali non possono usufruire dei vantaggi di un mercato aperto nella scelta del gestore cui affidare il servizio. Le imprese restano chiuse nei loro confini municipalistici senza possibilità di crescita industriale. Il sistema economico italiano subisce le conseguenze delle irrisolte carenze infrastrutturali, nonché della scarsa qualità e dei prezzi più alti di servizi che costituiscono importanti input produttivi per le imprese esposte alla concorrenza internazionale.

Nel mondo delle aziende locali vi sono, viceversa, energie imprenditoriali e lavorative, nonché capacità innovative che devono essere liberate, affinché possano realizzare un salto di qualità nella fornitura di servizi ai cittadini e nel sostegno alla competitività del sistema economico italiano. Al tempo stesso il sistema delle autonomie locali deve poter disporre di strumenti di programmazione e regolazione forti che consentano un governo effettivo del territorio, indirizzando la rete dei servizi a soddisfare le esigenze di crescita economica e civile delle comunità amministrare.

Si tratta di andare oltre gli assetti definiti nella passata legislatura, per superare le strozzature e le incoerenze dovute all'inerzia ed ai recenti orientamenti controriformatori e per fornire un quadro di certezza normativa che consenta agli organi di governo locale di curare lo sviluppo del proprio territorio e valorizzi le capacità delle imprese pubbliche e private che operano nel campo dei servizi locali. La linea deve essere quella di una regolazione forte dei mercati da parte delle autorità pubbliche, che dia spazio al confronto concorrenziale e crei occasioni di sviluppo per le imprese che vogliono crescere e innovare.

La premessa di un rilancio e uno sviluppo del processo riformatore sta nella inequivocabile affermazione che la proprietà delle reti e degli impianti di servizio pubblico locale deve essere mantenuta in capo agli enti locali. E' questo un presupposto essenziale per due motivi principali: prima di tutto, perché la proprietà di reti e impianti garantisce all'ente locale la possibilità di programmare lo sviluppo delle reti stesse e quindi di governare il territorio di riferimento; in secondo luogo, in quanto la proprietà pubblica è essenziale affinché la concorrenza "per" il mercato possa svilupparsi correttamente - cioè senza artificiali "barriere all'entrata" - tra imprese che si candidano a gestire la rete e a realizzare programmi di investimento coerenti con gli indirizzi stabiliti dall'ente locale. Al termine del periodo di affidamento, reti e impianti tornano nella disponibilità dell'ente locale che può così procedere al nuovo affidamento.

Venendo ora alle forme della regolazione, occorre prendere spunto dalla distinzione, contenuta nel Libro verde sui servizi di interesse generale, fra i "servizi di rilevanza economica" e quelli "privi di rilevanza economica". L'attribuzione all'una e all'altra area di una attività mostra un carattere dinamico ed è connessa all'evoluzione culturale, economica e tecnologica. I servizi di interesse economico generale esercitati in ambito locale o che costituiscono segmenti di dimensione locale di attività organizzata a livello nazionale (come nel caso della gestione delle reti di distribuzione locale nel settore dell'energia e del trasporto pubblico) hanno sempre più assunto rilevanza economica, rendendo ineludibile l'esigenza di ricorrere al principio di concorrenza, ai fini dello sviluppo dei servizi mediante il confronto competitivo fra gli operatori.

In questo contesto legislativo, complesso e privo di organicità, il disegno di legge in esame vuole promuovere, mediante la delega al governo, il complessivo riordino della disciplina dei servizi pubblici locali, anche, ove occorra, mediante interventi sul t.u. enti locali.

Si chiarisce inoltre che i servizi pubblici locali sono una parte essenziale delle funzioni fondamentali dei comuni, e che essi sono connotati dal principio di atipicità e devono rispondere a criteri di proporzionalità, adeguatezza e commisurazione dei costi alle funzioni, secondo le note indicazioni dei documenti comunitari in materia di appalti e concessioni e di partenariato pubblico privato.

L'architrave della nuova disciplina è costituita dal generale ricorso a procedure competitive ad evidenza pubblica di scelta del gestore, per l'affidamento delle nuove gestioni e per il rinnovo delle

gestioni in essere dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ad eccezione del servizio idrico, nel rispetto della disciplina dell'Unione europea in materia di appalti pubblici e di pubblici servizi.

Il ricorso a forme diverse di affidamento dei servizi pubblici locali resta, quindi, consentito solo eccezionalmente, laddove il ricorso a tali soluzioni sia motivatamente imposto da particolari situazioni di mercato. In tali casi, peraltro, l'ente locale dovrà anche adottare e pubblicare secondo modalità idonee il programma volto al superamento, entro un arco temporale definito, della medesima situazione di mercato.

Su tali scelte si prevedono controlli delle autorità poste a tutela della concorrenza.

In particolare, l'eccezionale possibilità di affidamento diretto in house viene limitata alle sole società pubbliche partecipate dall'ente locale in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento comunitario.

Anche l'eccezionale possibilità di affidamento a "società miste", partecipate dall'ente locale, viene circondata da garanzie, circa la stretta inerenza delle modalità di selezione e di partecipazione dei soci pubblici e privati agli specifici servizi pubblici locali oggetto dell'affidamento, ferma restando la scelta dei soci privati mediante procedure competitive. Dovranno, inoltre, essere previste norme e clausole volte ad assicurare un efficace controllo pubblico della gestione del servizio e ad evitare possibili situazioni di conflitto di interessi.

La possibilità di acquisire la gestione di servizi diversi o in ambiti territoriali diversi da quelli di appartenenza viene esclusa per i soggetti già affidatari in via diretta di servizi pubblici locali, nonché per le imprese partecipate da enti locali, che usufruiscano di finanziamenti pubblici diretti o indiretti, salvo che si tratti del ristoro degli oneri di servizio relativi ad affidamenti effettuati mediante gara, sempreché l'impresa disponga di un sistema certificato di separazione contabile e gestionale.

Il riordino dei servizi dovrà altresì puntare a favorire la massima razionalizzazione ed economicità, anche mediante la gestione integrata di servizi diversi e l'estensione territoriale della gestione del medesimo servizio.

Il presente intervento normativo ha l'ambizione di introdurre una disciplina unitaria per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali, che dovrà quindi essere armonizzata con le discipline di settore previste per ciascun servizio pubblico locale, anche mediante l'univoca indicazione delle norme applicabili in via generale a tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica e delle norme di settore, ferme restando la proprietà pubblica delle reti e degli altri beni pubblici e strumentali, nonché la gestione pubblica del servizio idrico.

Molta cura dovrà essere dedicata alla disciplina transitoria mediante il progressivo allineamento delle diverse gestioni in essere alla nuova normativa. In particolare si prevede che le gestioni dirette ormai in essere proseguano fino alla naturale scadenza, senza poter essere però prorogate o rinnovate. Naturalmente, il soggetto affidatario diretto potrà concorrere, così come ogni altro operatore, alla gara volta ad affidare il medesimo servizio mediante sistema di scelta competitiva. Tale possibilità scadrà, peraltro, al termine di un congruo periodo transitorio, che viene fissato al 31 dicembre 2011. Sarà quindi cura dell'affidatario diretto sollecitare il comune ad indire la procedura concorsuale entro il predetto termine.

Infine, si prevede di limitare i casi di gestione del servizio pubblico locale in regime di esclusiva, alla stregua di un criterio di proporzionalità e sussidiarietà orizzontale, dovendo l'ente locale motivare la razionalità economica del denegato accesso al mercato. Ciò dovrà comportare la liberalizzazione delle attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con lo svolgimento del servizio pubblico locale, che a propria volta dovrà continuare ad essere connotato dalle garanzie di universalità ed accessibilità.

Il disegno di legge delega, altresì, il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali.

Si prevede, al riguardo, che ogni gestore debba adottare una carta dei servizi concordata con le associazioni dei consumatori e delle imprese interessate all'utenza del servizio, che indichi anche e modalità d'accesso alle informazioni garantite, le modalità per porre reclamo, le modalità per adire le vie conciliative e giudiziarie, nonché i livelli minimi garantiti per ciascun servizio e le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza.

Il permanere dell'affidamento del servizio sarà quindi condizionato all'adozione ed al rispetto della carta, nonché al positivo riscontro degli utenti, che dovrà risultare dall'esame dei reclami e dall'effettuazione di sondaggi di mercato, connotati da garanzie di obbiettività, sotto la vigilanza dell'ente locale e delle autorità nazionali di regolazione.

Relazione tecnico-finanziaria

Dal presente provvedimento non derivano nuovi oneri o minori entrate a carico della finanza pubblica, essendo previste misure che non comportano nuove o maggiori attività amministrative, né richiedono l'istituzione di nuovi organi o competenze, e non essendo previsti né incentivi di alcun tipo, né misure fiscali.

In particolare, i compiti di gestione delle procedure di affidamento dei servizi locali e di vigilanza sul rispetto delle norme di tutela degli utenti, già rientrano nelle ordinarie competenze degli uffici pubblici competenti, che vi faranno, quindi, fronte con le ordinarie dotazioni organiche, strumentali e finanziarie.

Gli ulteriori previsti compiti di verifica del grado di soddisfacimento degli utenti sono espressamente posti dalla norma a carico del gestore, che vi dovrà quindi far fronte nell'ambito della propria organizzazione imprenditoriale e delle proprie strategie d'impresa, senza poter pertanto "ricaricare" le spese sul contratto di servizio stipulato con l'ente locale.

Al contrario, il previsto ricorso a procedure competitive di scelta della migliore offerta, unitamente alla prevista apertura alla libera concorrenza di fasce di mercato, potrà ragionevolmente determinare non solo una maggiore soddisfazione dei cittadini utenti, ma anche una più razionale gestione del servizio, alleviando i relativi oneri pubblici, nonché un aumento del fatturato del settore, con maggiori introiti anche per le finanze pubbliche.

Testo Unico degli Enti Locali

Articolo 113

(Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza industriale) [1]

1. Le disposizioni del presente articolo si applicano ai servizi pubblici locali di rilevanza industriale. Restano ferme le disposizioni previste per i singoli settori e quelle nazionali di attuazione delle normative comunitarie.
2. Gli enti locali non possono cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici di cui al comma 1, salvo quanto stabilito dal comma 13.
3. Le discipline di settore stabiliscono i casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti destinati alla produzione dei servizi pubblici locali di cui al comma 1 può essere separata da quella di erogazione degli stessi. E', in ogni caso, garantito l'accesso alle reti a tutti i soggetti legittimati all'erogazione dei relativi servizi.
4. Qualora sia separata dall'attività di erogazione dei servizi, per la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali gli enti locali, anche in forma associata, si avvalgono: a) di soggetti allo scopo costituiti, nella forma di società di capitali con la partecipazione maggioritaria degli enti locali, anche associati, cui può essere affidata direttamente tale attività; b) di imprese idonee, da individuare mediante procedure ad evidenza pubblica, ai sensi del comma 7.
5. L'erogazione del servizio, da svolgere in regime di concorrenza, avviene secondo le discipline di settore, con conferimento della titolarità del servizio a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica.
6. Non sono ammesse a partecipare alle gare di cui al comma 5 le società che, in Italia o all'estero, gestiscono a qualunque titolo servizi pubblici locali in virtù di un affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica, o a seguito dei relativi rinnovi; tale divieto si estende alle società controllate o collegate, alle loro controllanti, nonché alle società controllate o collegate con queste ultime. Sono parimenti esclusi i soggetti di cui al comma 4.
7. La gara di cui al comma 5 è indetta nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla competente Autorità di settore o, in mancanza di essa, dagli enti locali. La gara è aggiudicata sulla base del migliore livello di qualità e sicurezza e delle condizioni economiche e di prestazione del servizio, dei piani di investimento per lo sviluppo e il potenziamento delle reti e degli impianti, per il loro rinnovo e manutenzione, nonché dei contenuti di innovazione tecnologica e gestionale. Tali elementi fanno parte integrante del contratto di servizio.
8. Qualora sia economicamente più vantaggioso, è consentito l'affidamento contestuale con gara di una pluralità di servizi pubblici locali diversi da quelli di trasporto collettivo. In questo caso, la durata dell'affidamento, unica per tutti i servizi, non può essere superiore alla media calcolata sulla base della durata degli affidamenti indicata dalle discipline di settore.

9. Alla scadenza del periodo di affidamento, e in esito alla successiva gara di affidamento, le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli enti locali o delle società di cui al comma 13 sono assegnati al nuovo gestore. Sono, inoltre, assegnati al nuovo gestore le reti o loro porzioni, gli impianti e le altre dotazioni realizzate, in attuazione dei piani di investimento di cui al comma 7, dal gestore uscente. A quest'ultimo è dovuto da parte del nuovo gestore un indennizzo pari al valore dei beni non ancora ammortizzati, il cui ammontare è indicato nel bando di gara.

10. È vietata ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio in ordine al regime tributario, nonché alla concessione da chiunque dovuta di contribuzioni o agevolazioni per la gestione del servizio.

11. I rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti e degli impianti sono regolati da contratti di servizio, allegati ai capitolati di gara, che dovranno prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti.

12. L'ente locale può cedere in tutto o in parte la propria partecipazione nelle società erogatrici di servizi. Tale cessione non comporta effetti sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere.

13. Gli enti locali, anche in forma associata, possono conferire la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali a società di capitali di cui detengono la maggioranza, che è incredibile. Tali società pongono le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a disposizione dei gestori incaricati della gestione del servizio o, ove prevista la gestione separata della rete, dei gestori di quest'ultima, a fronte di un canone stabilito dalla competente Autorità di settore, ove prevista, o dagli enti locali. Alla società suddetta gli enti locali possono anche assegnare, ai sensi della lettera a) del comma 4, la gestione delle reti, nonché il compito di espletare le gare di cui al comma 5.

14. Fermo restando quanto disposto dal comma 3, se le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali per la gestione dei servizi di cui al comma 1 sono di proprietà di soggetti diversi dagli enti locali, questi possono essere autorizzati a gestire i servizi o loro segmenti, a condizione che siano rispettati gli standard di cui al comma 7 e siano praticate tariffe non superiori alla media regionale, salvo che le discipline di carattere settoriale o le relative Autorità dispongano diversamente. Tra le parti è in ogni caso stipulato, ai sensi del comma 11, un contratto di servizio in cui sono definite, tra l'altro, le misure di coordinamento con gli eventuali altri gestori.

15. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, se incompatibili con le attribuzioni previste dallo statuto e dalle relative norme di attuazione.

Note:

[1] Articolo sostituito dall'art. 35, comma 1, L. 28 dicembre 2001, n. 448, a decorrere dal 1° gennaio 2002.

Articolo 113-bis

(Gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale) [1]

1. Ferme restando le disposizioni previste per i singoli settori, i servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale sono gestiti mediante affidamento diretto a:

a) istituzioni;

b) aziende speciali, anche consortili;

c) società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali, regolate dal codice civile.

2. E' consentita la gestione in economia quando, per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno procedere ad affidamento ai soggetti di cui al comma 1.

3. Gli enti locali possono procedere all'affidamento diretto dei servizi culturali e del tempo libero anche ad associazioni e fondazioni da loro costituite o partecipate.

4. Quando sussistano ragioni tecniche, economiche o di utilità sociale, i servizi di cui ai commi 1, 2 e 3 possono essere affidati a terzi, in base a procedure ad evidenza pubblica, secondo le modalità stabilite dalle normative di settore.

5. I rapporti tra gli enti locali ed i soggetti erogatori dei servizi di cui al presente articolo sono regolati da contratti di servizio.

Note:

[1] Articolo inserito dall'art. 35, comma 15, L. 28 dicembre 2001, n. 448, a decorrere dal 1° gennaio 2002.