

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1141

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato MIGLIORI

Riforma dei servizi pubblici economici locali

*Presentata il 3 luglio 2001*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il recente testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di seguito denominato « testo unico », nonché i persistenti disagi riscontrati nel settore dei servizi pubblici, hanno ulteriormente rafforzato la convinzione dell'assoluta urgenza di dotare l'intero settore dei servizi pubblici, nella fattispecie economici, di un *corpus* normativo di indirizzo, adeguato alle esigenze dei cittadini utenti e a quelle di un mercato europeo, in cui andrà prima assicurata e poi salvaguardata la nostra concorrenzialità, in un settore in cui è innegabile si giochino più sfide:

la sfida della concorrenzialità e della competitività in un mercato allargato in cui il nostro assetto istituzionale ed economico è rimasto obsoleto e non ha tenuto il passo con una realtà economica in continua mutazione sia fuori dai confini nazionali sia dentro, rimanendo ai margini di quel radicale processo di apertura al

mercato ed alla concorrenzialità che sta investendo l'economia nazionale e internazionale e non consentendo dunque, in particolare alle nostre società di servizi, di affrontare adeguatamente l'inevitabile selezione europea;

la sfida della qualità di un servizio che ancora più degli altri deve perseguire e raggiungere l'efficienza, l'efficacia e l'economicità ed in cui il cittadino perda il suo ruolo di mero utente, come si conviene in regimi di tipo monopolistico, e diventi cliente a tutti gli effetti, sempre maggiormente tutelato dalle disfunzioni di esso;

la sfida della trasparenza, intesa soprattutto come formale distinzione di ruoli, come separazione fra il momento politico strategico di indirizzo e programmazione ed il piano, invece, dell'effettiva gestione del servizio; come effettiva *par condicio* fra tutti gli operatori privati e pubblici nel solo interesse dei cittadini e dell'economia nazionale.

Per realizzare quanto sopra enunciato il punto di partenza non può che essere il riassetto della cornice normativa del settore o, meglio ancora, il dotarsi di un'adeguata legislazione, la quale, traendo certo spunto dal titolo V (Servizi e interventi pubblici locali) del testo unico, ma avendo particolarmente presente la normativa europea, le indicazioni che da essa ne derivano, oltretutto prendendo atto di pronunce giurisdizionali costrette spesso a fare ciò che invece la legge dovrebbe fare, ovvero creare diritto, riformi profondamente ed organicamente l'intero settore dei servizi pubblici economici.

Si rende necessaria una regolamentazione che indichi un cambiamento di rotta sostanziale e che, aprendo il settore alle logiche del mercato e della concorrenza, tracci una volta per tutte un « cambiamento di rotta » che trovi il suo punto di sintesi fra la necessaria logica del libero mercato e l'etica stessa del « servizio alla comunità », fra l'inarrestabile competitività e la salvaguardia dell'interesse collettivo.

Se è vero che i processi di internazionalizzazione di apertura delle frontiere spingono verso una liberalizzazione dei servizi, contribuendo ad affermare le leggi di mercato, è altresì vero che a fronte di ciò c'è bisogno di realizzare un tessuto più radicato per la coesione sociale e che gli spazi di concorrenza vanno dunque ampliati facendo leva sulla loro capacità di soddisfare in modo migliore i bisogni dei consumatori, passando attraverso processi di modernizzazione che, sapendo cogliere le potenzialità di sviluppo che una gestione manageriale ed imprenditoriale può realizzare, diventino anche motivo per un rilancio in termini occupazionali e di crescita dell'economia italiana, oltre a soddisfare le più diversificate esigenze economiche, produttive ma anche civili e sociali.

L'assetto normativo ed operativo che caratterizza questo settore del nostro Paese è connotato da un ruolo primario attribuito agli enti locali sia a livello di indirizzi e responsabilità politico-amministrativi, sia anche, e soprattutto, per le modalità di concreta erogazione dei servizi

all'utenza. È infatti ben nota a tutti la presenza predominante delle strutture di proprietà degli enti locali nella gestione dei servizi pubblici economici in forme giuridiche diverse: aziende speciali monocomunali o consortili, società per azioni maggioritarie pubbliche, gestioni economiche dirette. Tutti questi organismi erogano servizi di competenza in base ad affidamento diretto a tempo indeterminato da parte dell'ente proprietario, senza rapporto concessorio, né tantomeno in seguito a gara ad evidenza pubblica, seguendo l'impostazione del citato titolo V del testo unico. In aggiunta, i concessionari privati di servizi pubblici locali, penalizzati da un'impostazione che non valorizza ma anzi scoraggia l'apporto in termini di *know-how* privatistico, ricoprono un ruolo nettamente minoritario, per lo più concentrato nei comuni di minori dimensioni.

Le motivazioni storiche, politiche ed economiche di questo assetto, che è peculiare del nostro Paese, non possono essere ripercorse compiutamente in questa sede: peraltro è noto che l'impostazione pubblicistica del settore risale a scelte operate fin dall'inizio del secolo, motivate dalla connotazione monopolistica o semi-monopolistica di questi servizi, dalla loro essenzialità e dalla necessità di tutelare i ceti più deboli. Questa connotazione, ormai fuori dal tempo, è stata finora sempre riconfermata nel quadro normativo, anche il più recente, negli indirizzi di governo e resa operante dagli enti locali. In virtù di ciò si è ritenuto opportuno procedere ad una nuova disciplina del settore incentrata sulla abrogazione degli articoli 112, 113 e 114 del testo unico. Gli interventi attuati dalla normativa in vigore sono stati, a giudizio del proponente, solo deboli e frammentarie risposte alle sfide della competitività, non affrontando alla radice i nodi strutturali del settore: questi interventi hanno mirato più che altro ad introdurre maggiore efficienza nelle attuali gestioni pubbliche e non ad aprire il settore alle logiche del mercato.

Le più rilevanti criticità dell'attuale assetto cui sinteticamente si fa riferimento di seguito sono funzionali a fare compren-

dere l'urgenza del loro superamento, che costituisce appunto l'obiettivo principale della presente iniziativa legislativa.

In primo luogo si invita alla riflessione sul modello societario, il quale rappresenta indubbiamente una cornice normativa ed in secondo luogo un modello gestionale senza dubbio più vantaggioso di cui gli enti partecipanti (nella quasi totalità amministrazioni pubbliche) hanno giustamente beneficiato, ma che non altrettanto giustamente è stato più che altro una formula in cui all'apporto privato sono stati riservati una partecipazione minimale (sovente in percentuale dello zero virgola) e un ruolo subalterno che si è concretizzato in una condivisione di vantaggi di una gestione che di fatto è rimasta a tutti gli effetti monopolistica.

Si è trattato di un mercato chiuso, protetto e frammentato che non ha certo agevolato il coinvolgimento dei capitali privati necessari per la realizzazione dei grandi investimenti infrastrutturali di cui il settore ha assoluta esigenza (basti pensare al comparto idrico). Al contrario, le poche iniziative finora avviate di apertura al capitale privato si sono basate per lo più su cessioni di quote azionarie di minoranza delle società per azioni pubbliche, che hanno condotto ad esiti opposti e distorti rispetto alla finalità proclamata di aprire il mercato. In sostanza il privato, invece di introdurre concorrenzialità e pluralismo, invece di introdurre quegli elementi di innovazione e ammodernamento peculiari del *know-how* di una gestione privatistico-imprenditoriale, è stato invitato a sostanzarsi in un capitale di mero rischio, a condividere i vantaggi di una gestione blindata ed accentrata che non ha certo contribuito all'apertura di un mercato già poco o nulla concorrenziale.

A dimostrazione di quanto affermato basti pensare che la procedura seguita nella scelta del socio privato di minoranza è sempre stata quella della scelta *intuitus personae* senza espletamento di alcuna selezione concorrenziale, conforme alla disciplina civilistica di un contratto societario fra privati, ma poco adatto all'ipotesi in cui uno dei soggetti sia un'amministra-

zione pubblica, la quale non è da ritenere ammissibile che possa aggirare quei vincoli pubblicistici dei provvedimenti amministrativi diretti a garantire il confronto concorrenziale che solo assicura quella trasparenza, quell'imparzialità e quel buon andamento che sono i parametri a cui l'agire amministrativo deve sempre ispirarsi. In aggiunta, ma forse ancora più grave, è la procedura seguita per l'affidamento del servizio stesso. Nonostante i dettami normativi comunitari che richiedono procedure ad evidenza pubblica nell'affidamento del servizio alla società, ovvero quelle procedure concorsuali che di norma devono essere seguite in materia di appalti sia che si tratti di opere o di servizi, le società miste a prevalente capitale pubblico sono state esonerate dall'applicazione di tale procedura concorrenziale, ritenendole in via puramente interpretativa (non essendoci alcuna chiara dizione al riguardo) amministrazioni esse stesse e quindi beneficiarie di un trattamento privilegiato che consente loro di essere trattate in questo specifico caso come se fossero « estensioni delle amministrazioni » e quindi organismi di diritto pubblico, ma formalmente qualificate — anche dalla giurisprudenza, e di conseguenza regolamentate come organismi di diritto privato, società appunto — che usufruiscono di tutti quei vantaggi che tale natura giuridica privatistica comporta.

In sostanza si è trovato il sistema affinché esse possano godere dei vantaggi dell'uno e dell'altro *status* giuridico a seconda della situazione.

Il modello istituzionale cui abbiamo accennato risulta un modello superato nel quale assistiamo alla mancata distinzione dei ruoli fra il momento politico strategico di indirizzo, governo e controllo, che è di spettanza dell'ente locale ed il momento della gestione effettiva di competenza dell'azienda erogatrice del servizio. È chiaro che questa sana contrapposizione di ruoli fra chi è gestore e che dovrebbe quindi essere controllato, e chi, al contrario, essendo amministrazione pubblica che ha dato in concessione il servizio dovrebbe controllare, è assai improbabile quando

l'ente locale è anche proprietario dell'azienda o comunque partecipa la società nella quasi totalità, dando origine al controproducente fenomeno per cui il « controllore » è anche il « controllato » e che dovrebbe semmai arrivare ad essere giudice di se stesso.

Siamo dunque in presenza di modelli obsoleti di relazione gerarchico-pubblicistica, in cui l'ente proprietario si avvale di un suo ente strumentale ad amministrazione autonoma invece del più moderno modello a base contrattualistica e a contrapposizione di ruolo e interessi. Si origina una commistione di competenze che diventa spesso sinonimo di una gestione blindata ed accentratrice che pregiudica l'interesse pubblico, il cui perseguimento dovrebbe invece rappresentare il primario obiettivo di ogni buona amministrazione. Il fatto che queste società siano « braccia » delle amministrazioni ci sembra che tradisca la *voluntas legis* che l'ha istituite, come conferma la stessa giurisprudenza che in vari casi ne ha negato la legittimità, con la motivazione della necessaria partecipazione di altri soci privati o pubblici diversi dalle amministrazioni territoriali, la cui presenza sarebbe *condicio sine qua non* della costituzione, delle società per azioni per la gestione dei servizi. A conferma di tale impostazione, evidentemente disattesa, vi è la stessa formulazione dell'articolo 113 del testo unico in cui si subordina l'ammissibilità della società per azioni locale alla opportunità di altri soggetti pubblici o privati. Strettamente collegata a questo aspetto e altrettanto contestabile è la modalità di associarsi a queste società che le singole amministrazioni, non facenti parte dei soci costitutivi, seguono: tramite la sottoscrizione di qualche azione (anche poche decine), ogni comune che lo desidera sceglie di affidare il servizio alla società semplicemente partecipandovi, senza una benché minima procedura ad evidenza pubblica che coinvolga, anche indirettamente, altri potenziali gestori presenti sul territorio su cui l'ente locale insiste. Si determinano dunque una eccessiva frammentazione e una correlativa dimensione territoriale inadeguata

delle attuali gestioni, spesso ingestate in confini monocomunali sempre più asfittici e fuori tempo. Questa è una conseguenza negativa di incrostazioni legislative irrazionali nel decidere le modalità di gestione dei servizi pubblici sul proprio territorio, con meccanismi assai deboli e teorici di programmazione e integrazione a livello sovracomunale. Sono evidenti ricadute negative di questa situazione non solo in termini di diseconomie di scala, mancate sinergie con altre gestioni, difficoltà di integrazione tecnologica fra le distinte reti ed impianti; ma anche perché questi servizi operano in maniera ottimale solo in bacini fisico-idrogeografici ed urbanistici omogenei, e non confinanti con le ripartizioni amministrative.

L'assenza di qualsiasi processo di separazione delle reti e degli impianti dal patrimonio dei soggetti gestori, misura che invece dovrebbe essere avviata almeno per i servizi a tendenziale monopolio naturale del territorio, aggrava la situazione. Questa separazione, peraltro di attuazione tecnica assai complessa, è lo strumento principe per assicurare una reale contendibilità di un mercato monopolistico a rete, eliminando una pesantissima barriera all'entrata di nuovi operatori. Ed è anche il modo migliore per introdurre il meccanismo concorrenziale del *common carrier*, ovvero la libertà di fornitura del servizio da parte di più soggetti attraverso le medesime infrastrutture e reti, che pertanto devono rimanere a controllo pubblico o tutt'al più consortile.

Da considerare, inoltre, come elemento chiaramente anacronistico il caso di servizi espletati da imprenditori privati, erogazione tuttora svolta sulla base dell'istituto pubblicistico della concessione amministrativa rilasciata dall'ente territoriale. Gli indirizzi comunitari sono invece favorevoli all'utilizzo del meccanismo dell'autorizzazione, molto più orientato al mercato e alla pluralità di operatori.

Inoltre, è noto che nel nostro ordinamento non esiste nemmeno l'obbligo della gara pubblica per l'affidamento ad un soggetto terzo della concessione di erogazione di un pubblico servizio; questa grave

carezza è sempre più insostenibile, anche alla luce degli orientamenti della normativa europea.

Occorre incentivare maggiormente la gestione affidata a società a maggioranza di capitale privato, allontanando il rischio di occupazione da parte del pubblico e lasciando fare ai privati ciò che essi sono in grado di fare meglio.

Il tentativo di « privatizzazione » che la legge n. 498 del 1992, all'articolo 12 (le cui disposizioni sono state successivamente modificate ed ora riprese dall'articolo 116 del testo unico), tentava di fare non ha trovato campo libero, come dimostra il successivo regolamento di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 533 del 1996, che ha ammesso nella società per azioni a partecipazione pubblica minoritaria anche la partecipazione di pubbliche amministrazioni e società miste oltre l'ente locale promotore e il socio privato di maggioranza, quasi ad arginare un pericolo di « troppo privato ».

Inoltre, a dimostrazione della volontà, anche indiretta, di frenare questa privatizzazione sostanziale, si è prevista l'obbligatorietà (e non la facoltatività come avrebbe dovuto essere) di nominare uno o più amministratori e sindaci da parte dei soci pubblici, limitando e ostacolando quell'esempio di *project financing* che essa doveva rappresentare, sostituendosi al « pubblico », ove questi era nell'impossibilità di raggiungere i medesimi risultati in termini di efficienza, economia e qualità.

Infine, ma non di secondaria importanza, va sottolineato il ruolo subalterno in cui è confinata l'utenza. I cittadini fruitori del servizio non possono essere relegati ad un ruolo di semplici destinatari passivi del servizio, bensì devono poter essere considerati clienti a tutti gli effetti. Per fare ciò, occorre rendere indispensabile l'aspetto del *customer satisfaction*, da realizzare attraverso la creazione delle carte dei servizi, ovvero gli statuti dei diritti dell'utenza.

Sulla scia del neoriconoscimento della figura del giudice risarcitore, si rende opportuno disciplinare gli aspetti del re-

clamo e semmai rimborso, affinché si realizzi un'effettiva tutela dell'utenza.

È la soddisfazione dell'utenza il parametro che misura la riuscita del servizio che la società offre ad una comunità che deve essere composta sempre meno da utenti e sempre maggiormente da clienti. A fianco degli strumenti dovranno essere previste apposite strutture, nella specie organismi di controllo, in cui lo scambio anche in termini propositivi fra cittadini e soggetto gestore possa avvenire.

Tutto ciò premesso, la presente proposta di legge risponde, tra l'altro, ad autorevoli riflessioni sul sistema dei servizi pubblici locali cui reputiamo coerente la nostra replica legislativa. In particolare, il 20 maggio 1998, il presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sosteneva che: « il suddetto settore stenta ancora ad aprirsi alla concorrenza essendo costellato di limitazioni legali all'accesso nonché ed in quanto colmo di diritti speciali ed esclusivi ».

Il presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, il 17 giugno 1998, nella sua relazione alla Camera dei deputati, dopo aver sostenuto che l'assetto di tali settori economici risentiva ancora troppo della presenza dominante di imprese pubbliche che causava diseconomie e posizioni di rendita e chiaramente affermato che la luce ed il gas costavano troppo, aveva concluso che era indispensabile la separazione tra reti e produzione-fornitura per favorire la concorrenza.

Da queste autorevoli premesse, tuttora attuali, deriva la presente proposta di legge, che è innanzitutto uno strumento, composto da non molti articoli « principio » che saranno poi completati dalla prassi e dalle decisioni del sistema delle autonomie locali, contro ogni forma di antiquato ed irrazionale privilegio finalizzata a liberalizzare ed europizzare un settore strategico, soprattutto in futuro, quale quello dei servizi pubblici locali.

Il capo I stabilisce le finalità e l'ambito di applicazione della legge.

In particolare, l'articolo 1 definisce i servizi pubblici economici locali e le modalità generali di erogazione. Gli articoli 2

e 3 prevedono l'individuazione delle relative categorie e fattispecie comprensibili in tali servizi.

Il capo II individua le relative competenze regionali.

In particolare, l'articolo 4, ribadisce le competenze regionali in materia mentre gli articoli 5 e seguenti prevedono, nell'agenzia regionale per i servizi pubblici locali, lo strumento di regolazione tramite il quale si esplicano tali competenze, relative finalità di garanzia ed efficienza, poteri e forme organizzative di tale agenzia e sua specifica previsione di raccordo con la clientela.

Il capo III disciplina le competenze e le forme di collaborazione tra gli enti locali. Esso si compone dell'articolo 9, che prevede le modalità associative per gli enti locali nei casi eccezionali in cui risulti irrazionale la gestione in economia dei servizi pubblici economici locali. All'articolo 10 si individuano le competenze congiunte di regolazione e controllo affidate agli enti locali.

Il capo IV individua i soggetti gestori e le modalità di erogazione dei servizi. Al-

l'articolo 11 si prevedono le forme societarie di gestione, mentre all'articolo 12 si rileva l'aspetto fondamentale della presente proposta di legge e cioè che l'affidamento del servizio deve avvenire in seguito ad una gara ad evidenza pubblica siglata da una successiva convenzione regolatrice del servizio previsto all'articolo 13.

Il capo V si riferisce alla separazione fra infrastrutture e gestori. Esso è composto dall'articolo 14 che prevede, ai fini di una effettiva concorrenzialità, entro tre anni, la separazione tra le proprietà di reti ed impianti rispetto ai soggetti gestori, mentre l'articolo 15 individua le competenze degli organismi di controllo delle infrastrutture.

Il capo VI disciplina la normativa transitoria, prevedendo all'articolo 16 la trasformazione delle aziende speciali, all'articolo 17 la scadenza degli affidamenti diretti entro cinque anni, all'articolo 18 il divieto di nuove concessioni, all'articolo 19 le modalità del subentro dei nuovi gestori e all'articolo 20 l'abrogazione degli articoli 112, 113 e 114 del testo unico.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

### CAPO I

#### FINALITÀ E AMBITO DI APPLICAZIONE

##### ART. 1.

*(Definizioni).*

1. I servizi pubblici economici locali, di seguito denominati « SPEL », hanno per oggetto la produzione e l'erogazione di beni, prestazioni ed attività a contenuto economico, rivolti a soddisfare esigenze primarie e generalizzate delle comunità locali.

2. Gli SPEL sono erogati con modalità imprenditoriali da soggetti privati o pubblici e sono assoggettati ai poteri di regolazione, controllo ed intervento attribuiti dalle disposizioni vigenti agli enti locali, ai fini della continuità, economicità e fruizione degli stessi in condizioni di eguaglianza.

##### ART. 2.

*(Individuazione).*

1. Con legge dello Stato si provvede ad individuare gli SPEL riservati in via esclusiva a comuni, province ed altri enti locali.

##### ART. 3.

*(Esclusioni).*

1. Non sono in alcun caso compresi fra le funzioni degli SPEL:

a) l'espletamento delle funzioni istituzionali, amministrative e autoritative di spettanza degli enti locali;

b) i servizi di carattere sociale, educativo, culturale e assistenziale svolti di-

rettamente dagli enti locali o da loro enti strumentali o istituzionali.

## CAPO II

### COMPETENZE DELLE REGIONI E DEGLI ENTI STRUMENTALI

#### ART. 4.

*(Competenze delle regioni  
in materia di SPEL).*

1. Alle regioni è attribuita potestà legislativa, di indirizzo e di controllo sugli SPEL erogati nel proprio territorio.

2. Restano salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di erogazione degli SPEL.

#### ART. 5.

*(Agenzia regionale  
di regolazione degli SPEL).*

1. L'attività di indirizzo e di controllo sugli SPEL è esercitata da un apposito ente strumentale, istituito presso ogni regione, denominato « agenzia regionale per i servizi pubblici locali », di seguito denominata « agenzia ».

2. L'agenzia è istituita con apposita legge regionale, da approvare entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge. La legge regionale stabilisce altresì le modalità di rappresentanza degli enti locali negli organi dell'agenzia.

#### ART. 6.

*(Finalità dell'agenzia).*

1. All'agenzia competono le più ampie funzioni di regolazione e di controllo degli SPEL sul territorio regionale, nell'ambito degli atti di programmazione e di indirizzo emanati dalla giunta regionale e dal consiglio regionale.



2. L'attività di regolazione dell'agenzia è finalizzata al raggiungimento di obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità che assicurino il migliore risultato in termini di costi e di qualità, trasparenza, informazione e continuità dei servizi.

ART. 7.

*(Competenze dell'agenzia).*

1. Ai fini di cui all'articolo 6 l'agenzia garantisce pari opportunità di accesso e concorrenza per la gestione degli SPEL secondo parametri di efficienza, efficacia e managerialità.

ART. 8.

*(Poteri di regolazione dell'agenzia).*

1. La legge regionale istitutiva dell'agenzia di cui all'articolo 5, comma 2, individua gli ambiti territoriali ottimali (ATO) per l'erogazione di ogni servizio.

2. Possono essere attribuite all'agenzia le seguenti funzioni:

a) esprimere pareri sui piani di investimento proposti dagli ATO di cui al comma 1 e realizzare il coordinamento di essi a livello regionale ed interregionale;

b) definire i criteri per la fissazione delle tariffe nei limiti delle competenze attribuite a livello regionale e locale;

c) predisporre i modelli di bando di gara per l'affidamento dei servizi ai gestori e i modelli di convenzione fra ambiti territoriali ottimali e gestori;

d) esprimere parere sul trasferimento dei finanziamenti pubblici concernenti gli SPEL per le spese correnti o per gli investimenti, destinati agli enti locali o ai gestori;

e) segnalare agli organi competenti le disfunzioni o le irregolarità nella gestione degli SPEL;

f) costituire al proprio interno un organo di tutela della clientela disciplinato da apposita legge regionale, finalizzato all'informazione organica dei servizi offerti ai cittadini-utenti, preposto al ricevimento di reclami sulle disfunzioni ed irregolarità dei servizi, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, ai fini anche di eventuali rimborsi in caso di lesione dei diritti dei fruitori, nonché alla verifica degli *standard* di qualità e quantità del servizio. Tale organo di tutela può redarre una apposita carta dei servizi contenente uno statuto dei diritti del cittadino-utente, relazionando annualmente agli organi regionali sulla propria attività.

### CAPO III

#### COMPETENZE E FORME DI COLLABORAZIONE TRA GLI ENTI LOCALI

##### ART. 9.

*(Forme di collaborazione tra gli enti locali).*

1. I comuni, le province, le comunità montane e gli altri enti locali gestiscono gli SPEL in economia solo quando a causa delle modeste dimensioni o per particolari caratteristiche territoriali risulti inadeguata ogni altra forma di gestione. Negli altri casi i comuni, le province e le comunità montane rientranti in ogni ATO si associano per l'esercizio congiunto delle funzioni di regolazione e di controllo loro spettanti sugli SPEL erogati in quell'ambito, ai sensi del comma 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

##### ART. 10.

*(Competenze degli enti locali).*

1. Decorso il periodo transitorio di cinque anni di cui all'articolo 17, comma 2, gli enti locali associati di ogni ATO:

a) predispongono il piano degli investimenti;

b) espletano le procedure di selezione dei gestori di ogni servizio rientrante nelle competenze dell'ATO;

c) instaurano il rapporto di affidamento con la società per azioni prescelta o rilasciano l'atto di autorizzazione;

d) sottoscrivono con i gestori la convenzione regolatrice di tutti gli aspetti tecnici, economici e di servizio alla base del rapporto, secondo gli schemi *standard* definiti dall'agenzia;

e) approvano le garanzie sui servizi e i disciplinari di concessione proposti dai gestori e ne controllano il rispetto, anche mediante verifiche ed ispezioni;

f) fissano e modificano le tariffe dei servizi, nei limiti delle competenze loro spettanti, secondo i criteri definiti dall'agenzia e contenuti nella convenzione di cui alla lettera d);

g) procedono alla risoluzione anticipata del rapporto, in tutti i casi previsti dalla legge e dalla convenzione di cui alla lettera d).

2. Gli enti locali, anche singolarmente, possono negoziare direttamente con i gestori o con terzi la realizzazione di opere ed estendimenti di opere che si rendano necessari dopo la sottoscrizione della convenzione di cui al comma 1, lettera d), concordando le modalità di assunzione e recupero della spesa.

3. Non possono ritenersi estendimenti di opere ai sensi del comma 2 gli interventi che rientrano nella straordinaria amministrazione, per i quali è necessario procedere ad una nuova procedura di selezione.

#### CAPO IV

### SOGGETTI GESTORI E MODALITÀ DI EROGAZIONE DEI SERVIZI

#### ART. 11.

*(Soggetti gestori e criteri di selezione).*

1. Decorso il periodo transitorio quinquennale di cui all'articolo 17, comma 2,

l'erogazione degli SPEL sottoposti alla funzione di indirizzo dell'agenzia può essere svolta esclusivamente da imprese costituite in forma di società di capitali o società cooperative, salvo le gestioni in economia ammesse in via eccezionale, ai sensi dell'articolo 9.

2. In base alle caratteristiche tecnico-economiche di ogni servizio, gli enti locali associati possono affidare ad un unico gestore l'erogazione dell'intero servizio nell'ATO, oppure affidare fasi separate del ciclo a gestori distinti, in particolare quando l'entità degli investimenti necessari richiede l'affidamento di una concessione autonoma di costruzione e gestione di opere pubbliche. In tale ultimo caso gli enti locali associati promuovono i più opportuni meccanismi di coordinamento fra diversi gestori, anche mediante la costituzione di società consortili.

3. Le procedure di affidamento o di autorizzazione non possono richiedere alle imprese candidate qualificazioni eccedenti le reali necessità del servizio.

4. Nelle società per azioni a partecipazione pubblica maggioritaria la scelta del socio privato deve essere effettuata per mezzo di una selezione ad evidenza pubblica in cui siano rispettati i parametri del confronto concorrenziale e sia garantita la parità di accesso fra tutti gli operatori interessati, purché idonei dal punto di vista tecnico, finanziario e gestionale.

#### ART. 12.

*(Forme di gestione dei servizi e modalità di affidamento).*

1. L'affidamento del servizio ad una società ai sensi dell'articolo 11 deve avvenire in seguito ad una gara ad evidenza pubblica.

2. Ai fini di cui al comma 1 del presente articolo alle società a partecipazione pubblica maggioritaria si applica la procedura di scelta fondata sul metodo concorrenziale, come previsto per le società a partecipazione pubblica minoritaria dal regolamento di cui al decreto del

Presidente della Repubblica 16 settembre 1996, n. 533, e dall'articolo 116 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

3. Oggetto della gara può essere oltre all'entità del canone anche il livello delle tariffe da applicare all'utenza, nei limiti dell'autonomia riconosciuta al gestore dalle disposizioni vigenti.

#### ART. 13.

*(Convenzione regolatrice del servizio).*

1. La convenzione regolatrice del servizio deve essere sottoscritta fra l'ente locale capofila dell'ATO ed il soggetto affidatario, contestualmente all'affidamento del servizio, secondo lo schema *standard* predisposto dall'agenzia.

2. La convenzione di cui al comma 1 deve in ogni caso regolare i seguenti aspetti:

a) il piano dettagliato degli investimenti, o contratto di programma, da effettuare nel periodo di affidamento del servizio, con specifica indicazione delle eventuali risorse pubbliche ad esso destinate;

b) il piano tariffario, nei limiti della competenza locale, con specifica indicazione delle agevolazioni tariffarie previste per finalità sociali o di servizio e delle modalità di copertura di esse;

c) gli *standard* dei servizi previsti, comprensivi degli obblighi manutentivi della rete e degli impianti;

d) i canoni di concessione o subconcessione d'uso delle infrastrutture tecniche non di proprietà del concessionario, che quest'ultimo deve corrispondere.

3. Nel caso di servizi gestiti con regime autorizzativo, l'atto di autorizzazione:

a) riporta gli *standard* minimi richiesti per l'erogazione del servizio;

b) indica l'eventuale canone da corrispondere per l'utilizzo di infrastrutture demaniali o di soggetti terzi;

c) stabilisce le tariffe minime applicabili dal gestore, qualora la normativa attribuisca tale potere agli enti locali;

d) contiene ogni altra disposizione tecnica o economica che il gestore deve rispettare.

#### CAPO V

### SEPARAZIONE FRA INFRASTRUTTURE E GESTORI

#### ART. 14.

*(Indirizzi per la separazione  
di reti e impianti).*

1. Al fine di realizzare una effettiva concorrenzialità, la parità di opportunità e l'eliminazione delle barriere di accesso per i diversi operatori degli SPEL, entro tre anni dall'istituzione ogni agenzia presenta alla giunta regionale ed al consiglio regionale un progetto per la separazione della proprietà delle infrastrutture tecnologiche dai soggetti gestori, relativamente ai servizi a tendenziale monopolio naturale territoriale.

2. Ai fini di cui al comma 1 possono essere istituiti appositi organismi a base pubblicistica, consortile o societaria partecipati dagli enti locali o dei soggetti titolari degli impianti, nei quali devono essere conferiti i citati cespiti.

#### ART. 15.

*(Competenze degli organismi  
di controllo delle infrastrutture).*

1. Le competenze degli organismi di cui all'articolo 14, comma 2, sottoposti agli indirizzi ed alla vigilanza dell'agenzia, sono stabilite con apposita legge regionale.

## CAPO VI

## NORME TRANSITORIE

## ART. 16.

*(Trasformazione delle aziende speciali).*

1. In conformità a quanto previsto dall'articolo 12, comma 1, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le aziende speciali comunali e consortili esercenti gli SPEL devono essere trasformate in società per azioni o società a responsabilità limitata, con le procedure di cui all'articolo 115 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

2. Le trasformazioni di cui al comma 1 sono esenti da qualsiasi imposizione fiscale, diretta o indiretta.

## ART. 17.

*(Scadenza degli affidamenti diretti).*

1. Dopo cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge:

*a)* cessano d'ufficio le gestioni degli SPEL affidate direttamente dagli enti locali a società controllata dagli enti medesimi, ai sensi dell'articolo 113 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, trasformata ai sensi dell'articolo 16 della presente legge;

*b)* cessano d'ufficio le gestioni per conto e convenzione, o equivalenti, affidate da altri enti locali a società di cui alla lettera *a*);

*c)* cessano d'ufficio le concessioni di SPEL ad altri soggetti, per le quali non sussiste una data certa di scadenza o che siano state prorogate tacitamente dopo la scadenza originaria;

*d)* cessano le gestioni in economia dirette degli enti locali relativamente agli SPEL sottoposti al controllo dell'agenzia.

2. Dodici mesi prima della scadenza del termine di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli enti locali associati nei nuovi ATO costituiti ai sensi dell'articolo 8 avviano le procedure per l'affidamento delle concessioni ed il rilascio delle autorizzazioni ai nuovi soggetti gestori, da individuare secondo i criteri di cui all'articolo 12. Contestualmente l'agenzia può autorizzare gli enti locali di ogni ATO a risolvere anticipatamente eventuali gestioni in concessione in corso, qualora ciò sia funzionale per un affidamento del servizio su basi territoriali e gestionali omogenee. Resta salvo il diritto del concessionario cessato ad un adeguato preavviso e ad un equo indennizzo per gli investimenti non ancora ammortizzati.

ART. 18.

*(Divieto temporaneo di nuove concessioni).*

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge gli enti locali non possono procedere alla stipula di ulteriori concessioni per l'erogazione di SPEL, fino alla piena operatività delle nuove procedure di affidamento di cui all'articolo 12.

2. Restano ammessi gli affidamenti in conto gestione o equivalenti, purché di scadenza non superiore ai cinque anni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge. È altresì ammessa la proroga delle concessioni in scadenza, fino al citato termine.

3. I rapporti di concessione che sono affidati in violazione del divieto di cui al comma 1 sono annullabili su iniziativa dell'agenzia; in ogni caso essi cessano d'ufficio al termine del quinquennio transitorio.

ART. 19.

*(Subentro dei nuovi gestori).*

1. Al fine di assicurare la continuità e la qualità del servizio erogato all'utenza,



nonché per tutelare i livelli occupazionali, i bandi di gara di cui all'articolo 12 devono prevedere appositi meccanismi e criteri, nell'evenienza del subentro di nuove imprese al posto di precedenti società controllate dagli enti locali, o di gestioni in economia degli enti medesimi.

ART. 20.

*(Abrogazione).*

1. Gli articoli 112, 113 e 114 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono abrogati.





Lire 1000 = € 0,52



\*14PDL0006310\*