

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4364

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VIANELLO, BERSANI, SANTAGATA, ABBONDANZIERI, ALBONETTI, BANTI, CHIANALE, ALBERTA DE SIMONE, IANNUZZI, LION, TONINO LODDO, LULLI, LUSETTI, RAFFAELLA MARIANI, MARTELLA, MONTECCHI, OTTONE, PAPPATERRA, PIGLIONICA, RAFFALDINI, REALACCI, RUZZANTE, SANDRI, STRADIOTTO, VERNETTI, VIGNI, ZUNINO

Disposizioni in materia di servizi pubblici locali

Presentata l'8 ottobre 2003

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il fine dei proponenti della presente proposta di legge è quello di integrare la disciplina in materia di liberalizzazione dei servizi pubblici locali.

È noto come gli articoli 113 e 113-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, assieme all'articolo 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, abbiano recentemente disciplinato la materia.

Va segnalato inoltre come, nel recepimento delle direttive comunitarie in materia, i settori produttivi del gas e dell'energia abbiano ormai proprie discipline organiche per quanto attiene sia la ge-

stione delle reti che l'erogazione del servizio.

Il decreto legislativo n. 422 del 1997, agli articoli 5, 6 e 7, e le successive leggi regionali applicative, hanno dato certezza al mondo del trasporto pubblico locale, talché, in molte regioni d'Italia, si stanno bandendo le gare per la liberalizzazione del settore.

La Commissione europea, d'altro canto, ha pubblicato in data 21 maggio 2003 il « *Libro Verde sui servizi di interesse generale* ». Il Libro Verde costituisce il punto di riferimento per la nuova normativa in materia.

La Commissione europea nel Libro Verde introduce, per la prima volta, il

termine « servizi di interesse economico generale » in alternativa all'ormai desueto termine « servizi di rilevanza industriale ».

La Commissione europea definisce inoltre le « grandi industrie di rete », separate nettamente (nella gestione come nella disciplina che ne definisce la proprietà) dall'istruzione e dai servizi sociali.

Dopo l'emanazione del citato Libro Verde possiamo quindi circoscrivere, con sicurezza, gli ambiti dei « servizi di interesse economico generale », da altri servizi che, seppure gestiti dagli enti locali, non possono rientrare in tale ambito.

« Il concetto di servizi di interesse economico generale riguarda in particolare alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete quali i trasporti, i servizi postali, l'energia e la comunicazione » (vedi il punto 17 del Libro Verde). In tale categoria sono inoltre inseriti « l'approvvigionamento idrico, e la gestione dei rifiuti » (vedi il punto 32).

Segnaliamo infine, anche a sostegno delle ipotesi contenute nella presente proposta di legge, gli obblighi ai quali sono sottoposti, dalla Commissione europea, i servizi di interesse generale non economici. « I servizi di interesse generale di natura non economica e i servizi che non incidono sugli scambi intracomunitari non sono soggetti a norme comunitarie specifiche né alle norme del trattato sul mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di Stato. Sono tuttavia oggetto delle norme comunitarie che si applicano anche alle attività non economiche e a quelle che non incidono sugli scambi intracomunitari, come il principio fondamentale di non discriminazione ».

La Commissione europea ha formalmente aperto una procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano a seguito del citato articolo 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448. Le contestazioni riguardano principalmente le modalità di affidamento dei servizi pubblici considerate lesive dei principi della concorrenza e del mercato, nonché i tempi di transizione considerati eccessivamente lunghi.

La storia del nostro Paese ci ha consegnato un sistema aziendale e gestionale

dei servizi pubblici locali eccessivamente frammentato, nel quale spesso si confonde la nozione di servizio pubblico con la gestione, del medesimo, da parte di aziende pubbliche.

Il processo di liberalizzazione sta mettendo profondamente in crisi tale modello che comporta, tra le conseguenze negative, anche un costo eccessivo per i cittadini, nonché difficoltà a reperire le risorse necessarie per gli investimenti di ammodernamento e di ampliamento delle reti (si pensi, per tutti, al settore del ciclo delle acque).

Nel corso di questi anni si è avviato un processo di riorganizzazione del sistema aziendale italiano anche per potere partecipare alle gare che si apriranno nei prossimi anni.

Abbiamo cioè assistito e stiamo assistendo ad un processo di accorpamento tra aziende di servizi, all'acquisizione di quote azionarie di piccole aziende, a varie forme di fusione. Sta iniziando un processo che può portare alcune aziende italiane a darsi la necessaria « massa critica ». La presente proposta di legge si pone, tra le altre finalità, anche quella di favorire questo processo.

All'articolo che reca modifiche all'articolo 113 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, al comma 1, lettera *a*), si escludono dall'ambito di applicazione dell'articolo i settori delle industrie di rete già formati dalle leggi italiane che recepiscono le direttive comunitarie. Ci si riferisce in particolare al gas, all'energia, nonché al trasporto pubblico locale. Il sovrapporsi di una nuova legislazione potrebbe interferire con il rallentare i processi di liberalizzazione in corso.

Alla lettera *b*) si sancisce che la gestione delle reti, se separata dall'erogazione del servizio, è svolta in regime di concorrenza tra società di capitali. Ciò sia per sancire la facoltà, non l'obbligo, della separazione della gestione della rete dall'erogazione del servizio che per affermare il principio di concorrenza. Tale principio è ulteriormente rafforzato alla lettera *c*) che sostituisce il comma 5 dell'articolo 113.

Gli affidamenti vanno attribuiti attraverso procedure ad evidenza pubblica o, in alternativa, attraverso l'affidamento diretto a società a capitale misto purché una quota pari ad almeno il 25 per cento del capitale sia stata alienata attraverso gare ad evidenza pubblica.

Viene offerta, in modo residuale all'ente locale, purché in presenza di una separazione della gestione della rete dalla erogazione del servizio, la possibilità di adottare la forma di gestione denominata « *in house* », così come definita dalla « sentenza Teckal ».

Vengono esentati dalla norma che prevede l'impossibilità di partecipare alle gare per le aziende che godono ancora di affidamenti diretti o che partecipano al capitale azionario di aziende che godono di affidamenti diretti, i soggetti che, attraverso tali acquisizioni, hanno sensibilmente aumentato la loro dimensione e il loro bacino di utenza.

La norma va naturalmente nella direzione di valorizzare gli sforzi degli enti locali e delle aziende che, in questi anni, hanno operato per aumentare la propria dimensione.

All'articolo 2, che reca modifiche all'articolo 35 della legge n. 448 del 2001, si definiscono le norme transitorie rispetto alla cessazione degli affidamenti diretti che, devono cessare entro il 31 dicembre 2006.

Vengono tuttavia premiate, attraverso l'allungamento del tempo di concessione, le aziende che procedono a favorire l'ingresso di capitale privato, nonché quelle che ampliano i loro bacini di servizio e di utenza.

All'articolo 3 si propongono misure fiscali a sostegno degli enti locali che favoriscono il processo di liberalizzazione di creazione di un mercato dei servizi pubblici locali.

All'articolo 4 si definiscono le modalità di gestione dei servizi pubblici locali privi di interesse economico generale.

Infine, all'articolo 5 si dà il potere alle regioni di istituire apposite autorità con compiti di controllo affinché, nell'ambito del processo di liberalizzazione del mercato degli enti locali, gli utenti non siano penalizzati nell'erogazione del servizio e nell'applicazione delle relative misure tariffarie.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale).

1. All'articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come sostituito dal comma 1 dell'articolo 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, primo periodo, le parole: « di rilevanza industriale » sono sostituite dalle seguenti: « di interesse economico generale », e il secondo periodo è sostituito dal seguente: « Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente articolo i servizi forniti dalle industrie di rete già disciplinate da normative di settore attuative di specifiche direttive comunitarie sulla apertura dei relativi mercati, nonché il trasporto pubblico locale »;

b) il comma 4 è sostituito dal seguente:

« 4. La gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni destinati alla produzione di servizi pubblici locali, qualora separata dall'erogazione del servizio, è svolta in regime di concorrenza da società di capitali »;

c) il comma 5 è sostituito dai seguenti:

« 5. Ove le condizioni lo consentano e secondo modalità definite dalle discipline di settore, la concorrenza nei servizi pubblici di cui al comma 1 si realizza attraverso la presenza di una pluralità di soggetti all'interno del mercato. Gli affidamenti avvengono attraverso l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica ai sensi delle disposizioni di cui al comma

7 e delle norme nazionali e comunitarie, che disciplinano le aggiudicazioni delle concessioni di costruzione e di gestione, nonché delle concessioni di servizi e degli appalti di servizi. Le discipline di settore, con provvedimento da emanare, ove non in vigore, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, indicano la durata massima degli affidamenti e possono prevedere, in via eccezionale e solo se ammessa delle norme di diritto comunitario, la concessione di diritti esclusivi ad organismi funzionali al conseguimento delle finalità generali della disciplina stessa.

5-bis. In alternativa a quanto previsto dal comma 5, la gestione dei servizi pubblici di cui al comma 1 può essere affidata direttamente a società a capitale misto pubblico privato, nelle quali il socio privato, al quale venga attribuito non meno del 25 per cento del capitale, sia scelto mediante offerta pubblica di vendita o altre procedure ad evidenza pubblica e che diano garanzia di rispetto delle norme nazionali e comunitarie in materia di concorrenza, o a società dalle stesse controllate. Nella percentuale stabilita dal primo periodo possono essere calcolate anche le quote alienate attraverso meccanismi di mercato all'azionariato diffuso o ai dipendenti dell'azienda medesima »;

d) il comma 6 è sostituito dai seguenti:

« 6. In deroga a quanto previsto dal comma 5, la gestione delle reti o l'erogazione del servizio può essere affidato direttamente a società a capitale maggioritario o totalitario pubblico, a condizione che gli enti pubblici titolari della quota maggioritaria o dell'intero capitale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti pubblici che la controllano e che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato abbia accertato preventivamente, secondo modalità dalla stessa definite entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, la ef-

fettiva efficienza e convenienza economica dell'affidamento diretto. Le società che, in Italia o all'estero, erogano, a qualunque titolo, servizi pubblici locali o gestiscono reti o impianti destinati alla produzione di servizi pubblici locali, in virtù di un affidamento diretto, non sono ammesse a partecipare alle procedure ad evidenza pubblica di cui al citato comma 5. Tale divieto si estende alle società controllate o collegate. Il divieto non si applica alle società controllanti, nonché alle società controllate e collegate con queste ultime, se il volume d'affari derivante dall'acquisizione di partecipazioni, avvenuta con gara, comporta una significativa crescita dimensionale delle società operanti nei settori di cui al comma 1. La cessazione, del controllo da parte dell'ente o degli enti pubblici detentori della maggioranza del capitale, o la perdita della partecipazione maggioritaria devono essere tempestivamente comunicate dalla società all'Autorità di regolamentazione di settore, ove presente, ovvero all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e determinano la cessazione del divieto di partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica dalla data della notificazione. L'affidamento in essere può essere protratto per un termine massimo di ventiquattro mesi dalla data della notificazione, previa stipula di un contratto di servizio ai sensi del comma 11.

6-bis. Sia nel caso di gestione unitaria della rete e dell'erogazione dei servizi, sia nel caso di gestione separata, i soggetti gestori di cui ai precedenti commi provvedono all'esecuzione dei lavori comunque connessi alla gestione della rete esclusivamente mediante i contratti di appalto o di concessione dei lavori pubblici ovvero in economia nei limiti di cui all'articolo 24 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni. Le medesime disposizioni si applicano anche ai soggetti di cui al decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158, e successive modificazioni, per l'esecuzione di lavori, di qualsiasi importo, compresi i lavori non rientranti tra quelli individuati ai sensi dell'articolo 8, comma 6, del medesimo decreto legislativo,

nonché di quelli riguardanti i rilevati aeroportuali e ferroviari »;

e) al comma 7, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Le disposizioni di cui al presente comma devono considerarsi integrative delle discipline di settore »;

f) conseguentemente, la rubrica è sostituita dalla seguente: « Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale ».

ART. 2.

(Norme transitorie).

1. All'articolo 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) i commi 2, 3, 4 e 5 sono sostituiti dai seguenti:

« 2. Ai fini dell'attuazione dei principi di concorrenza, trasparenza degli affidamenti e miglioramento della efficienza e della qualità dei servizi, gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore della presente disposizione, effettuati con procedure diverse da quelle previste dall'articolo 113, comma 5, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, e non rientranti nelle condizioni per l'applicazione della deroga di cui al comma 6 del medesimo articolo 113, cessano comunque entro e non oltre il 31 dicembre 2006, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante. Sono escluse dalla cessazione le società che al 31 dicembre 2004 abbiano una partecipazione di capitale privato non inferiore al 25 per cento, nelle quali il socio privato sia scelto mediante offerta pubblica di vendita o altra procedura ad evidenza pubblica e che diano garanzia di rispetto delle norme nazionali e comunitarie in materia di concorrenza.

3. Con decreto emanato dal Ministro competente, di concerto con il Ministro

delle attività produttive, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, viene definito, per ciascun settore, il termine entro cui anche gli affidamenti riguardanti le società escluse dalla cessazione di cui al comma 2 devono comunque concludersi.

4. Ai fini della incentivazione della crescita delle imprese operanti nel settore della gestione delle reti e nell'erogazione dei servizi pubblici locali, con i decreti di cui al comma 3 il periodo transitorio di cui al comma 2 può essere incrementato entro i seguenti limiti massimi:

a) due anni nel caso in cui, entro il 31 dicembre 2005, si dia luogo, mediante una o più fusioni, alla costituzione di una nuova società capace di servire un bacino di utenza complessivamente non inferiore a due volte quello servito dalla società maggiore;

b) tre anni nel caso in cui, alla data di cui alla lettera *a)*, si dia luogo, mediante una o più fusioni, alla costituzione di una nuova società capace di servire un bacino di utenza complessivamente non inferiore a tre volte quello servito dalla società maggiore.

5. I decreti di cui al comma 3 possono determinare forme specifiche di indennizzo da parte dei gestori subentranti a favore dei titolari degli affidamenti cessati ai sensi del comma 2 »;

b) i commi 7 e 16 sono abrogati;

c) al comma 9, le parole: « entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge » sono sostituite dalle seguenti: « entro il 30 giugno 2004 ».

2. Fino al 31 dicembre 2006 sono, in ogni caso, ammesse a partecipare alle gare di cui all'articolo 113, comma 6, del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come da ultimo sostituito dall'articolo 1 della presente legge, le società di capitale derivate dalla trasformazione di precedenti gestioni, anche qualora siano stati loro affidati servizi di cui al comma 1 del medesimo articolo

113, senza l'adozione di procedure di evidenza pubblica.

ART. 3.

(Norme in materia di fiscalità per il sistema degli enti locali).

1. Al fine di favorire l'aggregazione della domanda e dell'offerta dei servizi pubblici locali negli ambiti ottimali definiti ai sensi delle vigenti disposizioni di legge e, in assenza di esse, dalle regioni competenti, si applicano le seguenti disposizioni:

a) le fusioni e i conferimenti inerenti alle società alle quali è affidata la gestione dei servizi pubblici locali, effettuati dagli enti locali dal 1° gennaio 2001 al 31 dicembre 2008, sono esenti, senza limite di valore, dalle imposte di bollo, di registro, ipotecarie e catastali e da ogni altra imposta, tassa o diritto di qualsiasi specie o natura;

b) presso il Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un fondo alimentato dalle risorse finanziarie costituite dal 50 per cento delle entrate erariali derivanti dall'assoggettamento all'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG) dei redditi prodotti dalle società di capitali partecipate dagli enti locali che, a decorrere dal 1° gennaio 2003, siano state anche più volte sottoposte ai processi di cui alla lettera a), purché dagli stessi derivi un incremento di almeno il 30 per cento degli utenti serviti rispetto a quelli dell'impresa che inizialmente ne contava il numero maggiore. A partire dai redditi relativi all'anno 2003, le risorse del fondo vengono annualmente redistribuite tra gli enti locali che attuano tali processi. La parte di gettito derivante dall'IRPEG versata da ciascuna società, iscritta nel fondo, viene annualmente suddivisa tra gli enti locali partecipanti al capitale della stessa società, in proporzione alle azioni e alle quote da loro possedute. Il fondo si estingue una volta redistribuite agli enti locali le somme

relative ai redditi prodotti dalle società di cui al periodo precedente nel 2008.

2. Il fondo di cui al comma 1, lettera *b*), è istituito, entro quattro mesi della data di entrata in vigore della presente legge, con regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri delle attività produttive e dell'interno, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

3. Agli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, pari a 50 milioni di euro per l'anno 2003, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente « Fondo speciale » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

ART. 4.

(Gestione dei servizi pubblici locali privi di interesse economico generale).

1. All'articolo 113-*bis* del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dal comma 15 dell'articolo 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. Sono servizi pubblici locali privi di interesse economico generale quelli a prevalente rilevanza sociale che, per la loro natura, non possono recare pregiudizio agli scambi all'interno dell'Unione europea. Essi sono gestiti mediante affidamento diretto a:

a) istituzioni;

b) aziende speciali, anche consortili;

c) società a capitale interamente pubblico o misto pubblico-privato nelle quali il socio privato sia scelto mediante offerta pubblica di vendita o altre procedure ad evidenza pubblica o che diano garanzia di rispetto delle norme nazionali e comunitarie in materia di concorrenza »;

b) il comma 4 è abrogato;

c) conseguentemente, la rubrica è sostituita dalla seguente: « Gestione dei servizi pubblici locali privi di interesse economico generale ».

ART. 5.

(Autorità regionali).

1. Con proprie leggi da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le regioni provvedono all'istituzione di apposite autorità regionali alle quali sono affidati compiti di controllo sull'erogazione dei servizi pubblici locali disciplinati dalla presente legge e sull'applicazione delle relative tariffe.

€ 0,26



14PDL0051010