

ALLEGATO 12

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di attuazione in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica (Atto n. 226).

PARERE APPROVATO

La I Commissione;

esaminato, ai sensi dell'articolo 96-ter del regolamento, lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di attuazione dell'articolo 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica (atto n. 226);

richiamati i pareri espressi dalla Conferenza Stato-regioni e dal Consiglio di Stato;

richiamati i rilievi formulati dalla V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione) nonché quelli delle Commissioni VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici), IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni) e X (Attività produttive, commercio e turismo);

evidenziata l'opportunità di garantire una particolare tutela alle società *in house* che hanno dimostrato una gestione efficiente del servizio pubblico locale, pure in considerazione degli investimenti da queste effettuati; sottolineata la necessità di assicurare tale tutela anche mediante l'adozione di successivi provvedimenti che valorizzino tale impostazione, sulla base di quanto consentito dalla normativa dell'Unione europea in materia ed alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia europea (v. da ultimo la sentenza n. C. 371/05 del 17 luglio 2008);

rilevata l'opportunità di prevedere opportune garanzie per i dipendenti delle

società pubbliche che, ai sensi dell'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, debbano cessare la gestione del servizio pubblico, al fine di assicurare una congrua tutela del lavoro delle persone che svolgevano le proprie mansioni presso tali società nonché di evitare conseguenze negative in termini di tutela della concorrenza e di impatto sui bilanci degli enti pubblici;

considerato, con riferimento al settore idrico, che appare auspicabile l'adozione di un successivo provvedimento legislativo che, modificando il comma 8, lettera a) dell'articolo 23-bis del decreto legge n. 112 del 2008, stabilisca il principio dell'accessione a privati solo « fino al 40 per cento » del capitale azionario delle società *in house*;

rilevato che all'articolo 1, la lettera e) del comma 3 dispone alcuni limiti all'attività delle società a capitale interamente pubblico o misto, costituite, o partecipate, dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività, con esclusione, tra l'altro, dei servizi pubblici locali ovvero per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza;

evidenziato che il suddetto articolo 1 prevede, in particolare, che tali società debbano operare esclusivamente con gli enti costituenti, partecipanti o affidanti, non possano svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara, non pos-

sano partecipare ad altre società o enti e sono ad oggetto sociale esclusivo;

rilevato, peraltro, che la suddetta esclusione di cui alla lettera *e*) del comma 3 dell'articolo 1, relativa ai servizi strumentali all'attività o al funzionamento degli enti affidanti ai sensi dell'articolo 13 del decreto-legge n. 223 del 2006, non risulta espressamente prevista dall'articolo 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008;

evidenziato inoltre che il comma 3 dell'articolo 1 esclude espressamente dal proprio ambito di applicazione i settori del gas, dell'energia elettrica e del trasporto ferroviario regionale mentre la lettera *d*) del comma 10 dell'articolo 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 stabilisce espressamente che il Governo adotti uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, con la finalità, tra l'altro, di individuare le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua;

ricordato, con riguardo all'articolo 2, che il Consiglio di Stato, in sede consultiva, ha osservato come, data la rilevanza della questione connessa alle misure di liberalizzazione, sarebbe stato opportuno inserire dei criteri puntuali e definiti circa le verifiche che gli enti locali sono chiamati ad operare dalla norma in questione, suggerendo di modificare la disposizione nel senso di richiedere che gli enti locali verifichino la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, limitando l'attribuzione di diritti di esclusiva ai casi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale ed efficienza, a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità, e liberalizzando in tutti gli altri casi le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità ed accessibilità del servizio;

ricordato altresì che il Consiglio di Stato ha conseguentemente raccomandato,

tra l'altro, di prevedere che all'esito della verifica l'ente adotti una delibera quadro che illustri l'istruttoria compiuta ed evidenzii, per i settori sottratti alla liberalizzazione, i fallimenti del sistema concorrenziale e i benefici per la stabilizzazione, lo sviluppo e l'equità all'interno della comunità locale derivanti dal mantenimento di un regime di esclusiva del servizio;

richiamata l'opportunità di chiarire l'ambito di applicazione dell'articolo 3 considerato che, secondo la relazione illustrativa, esso dovrebbe essere applicabile in via generale ai servizi pubblici locali di rilevanza economica mentre l'articolo 1 esclude espressamente dall'ambito di applicazione del testo i settori del gas, dell'energia elettrica e del trasporto ferroviario regionale;

rilevato che, all'articolo 3, comma 5, viene demandata ad appositi contratti di servizio allegati ai capitolati di gara la regolazione dei rapporti degli enti locali con i soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali e con i soggetti cui è affidata la gestione di reti, impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli stessi, nonché penali e misure sanzionatorie, restando ferme le disposizioni contenute nelle discipline di settore vigenti alla data di entrata in vigore del regolamento in esame;

ricordato che, in ordine a tale disposizione, il Consiglio di Stato è intervenuto segnalando come l'articolo 113, comma 11, del decreto legislativo n. 267 del 2000, di cui è disposta l'abrogazione, si riferisce ai contratti di servizio, cioè a materia propria delle fonti primarie, che ha dei riflessi anche sul riparto di giurisdizione, motivo per il quale sembrerebbe opportuno mantenere inalterato sul punto l'assetto vigente, con conseguente esclusione dell'abrogazione;

tenuto conto che il comma 1 dell'articolo 4 definisce le soglie oltre le quali gli affidamenti di servizi pubblici locali assumono rilevanza ai fini dell'espressione del parere dell'Autorità garante della concor-

renza e del mercato di cui all'articolo 23-bis, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008; ricordato, in particolare, che tale rilevanza si realizza se il valore economico del servizio oggetto dell'affidamento supera la somma complessiva di 200 mila euro, anche se il suddetto parere è comunque richiesto, a prescindere dal valore economico del servizio, qualora la popolazione interessata sia superiore a 50.000 unità;

ritenuto che, all'articolo 4, il limite di 50.000 unità ai fini della richiesta del parere dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, si presenta discriminante per i comuni più grandi e appesantisce il lavoro della stessa Autorità con richieste per valori già riconosciuti come poco significativi;

ritenuto opportuno specificare, all'articolo 4, comma 2, lettera a), che la chiusura dei bilanci è da ritenersi « in utile », qualora risulti « in utile » la media degli ultimi tre anni;

ritenuto che, in mancanza di una definizione univoca dei costi operativi del servizio idrico integrato, la lettera d) del comma 2 dell'articolo 4 rischia di penalizzare le gestioni maggiormente efficienti, qualora in detti costi venissero ricompresi, ad esempio, i costi di investimento ovvero i costi per interventi di protezione idraulica;

considerato che, all'articolo 2, in relazione alla definizione da parte degli enti locali degli obblighi di servizio pubblico, occorre chiarire che detti obblighi devono essere previamente definiti al momento dell'emanazione del bando di gara, in coerenza con quanto previsto all'articolo 3, comma 5, ai sensi del quale i livelli dei servizi da garantire sono specificati in apposito contratto di servizio da allegare ai capitoli di gara;

considerato che l'articolo 5 assoggetta al patto di stabilità interno gli affidatari cosiddetti « *in house* » di servizi pubblici locali, prevedendo, tra l'altro, che gli enti locali siano responsabili dell'osservanza,

da parte dei predetti soggetti al cui capitale partecipano, dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno;

considerata la necessità, in relazione al comma 3 dell'articolo 8 – che prevede il divieto di nominare amministratori di società partecipate dagli enti locali coloro che nei tre anni precedenti hanno ricoperto la carica di amministratore, di cui all'articolo 77 del decreto legislativo n. 267 del 2000, negli enti locali che detengono quote di partecipazione di capitale nella stessa società – di ridurre la durata del divieto, e comunque, di escludere dal divieto coloro che esercitano unicamente funzioni di indirizzo o alta amministrazione, quali ad esempio i membri dell'assemblea, che di norma si limitano ad approvare i bilanci o a svolgere funzioni di sorveglianza;

considerata la necessità di chiarire, al comma 8, lettera d) dell'articolo 23-bis, che gli affidamenti diretti assentiti anche dopo la data del 1° ottobre 2003, in vigenza del comma 14 dell'articolo 113 del decreto legislativo n. 267 del 2000, cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio, al fine di non ledere il legittimo affidamento di chi ha sottoscritto detti contratti in conformità al comma 14 dell'articolo 113;

considerata altresì l'esigenza di chiarire, allo scopo di non restringere la possibilità di concorrere all'apertura del mercato per quegli operatori economici organizzati sotto forma di gruppi di società, che il divieto di cui al primo periodo del comma 9 del citato articolo 23-bis non si applica alle società quotate in mercati regolamentati e alle società da esse direttamente o indirettamente controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile;

valutata l'opportunità di prevedere, al comma 2 dell'articolo 10, che il valore contabile non ancora ammortizzato dei beni strumentali venga rivalutata in relazione all'andamento dei prezzi;

valutata l'opportunità di favorire l'abolizione di enti inutili, prevedendo al-

l'articolo 10, che nei casi di scioglimento dei Consorzi tra comuni a seguito del subentro del gestore del servizio pubblico locale, al trasferimento della proprietà dei beni mobili ed immobili ai singoli comuni si applicano le norme agevolative di cui all'articolo 118 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 167;

considerato che l'articolo 1, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge n. 2 del 2010 ha previsto — con una novella all'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, — la soppressione, entro il 1° gennaio 2011, delle Autorità d'ambito territoriale (AATO) in materia di acqua e rifiuti, e che occorre pertanto coordinare lo schema in esame con tale previsione, che ha altresì demandato alle regioni il compito di attribuire con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;

preso atto dell'ordine del giorno 9/2897/29 (Margiotta), accolto dal Governo come raccomandazione nella seduta del 18 novembre 2009, che impegna il Governo, alla luce della sentenza n. 196 del 2008, della Corte di Giustizia in materia di società miste, a presentare una relazione al Parlamento sulle società miste operanti nel settore dei servizi pubblici locali, anche fornendo adeguate linee guida alle amministrazioni interessate, affinché la struttura societaria e l'oggetto sociale delle imprese esistenti vengano adeguate a detta sentenza;

considerata la necessità, anche alla luce dell'ordine del giorno 9/2897/23 accolto dal Governo nella seduta del 18 novembre 2009, di potenziare la funzione di regolazione volta al contenimento delle tariffe e alla effettiva promozione della concorrenza, anche a livello regionale,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) all'articolo 4, comma 1, si sopprime il secondo periodo;

2) all'articolo 4, comma 2, si sopprime la lettera d);

3) all'articolo 5, comma 3, siano sostituite le parole da: « con il decreto » fino a « successive modificazioni » con le seguenti: « in sede di attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, lettera h), della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di bilancio consolidato. »;

e con le seguenti osservazioni:

a) all'articolo 1, sia valutata l'esclusione relativa ai servizi strumentali all'attività o al funzionamento degli enti affidanti ai sensi dell'articolo 13 del decreto-legge n. 223 del 2006, rispetto a quanto previsto dai commi 1 e 10 dell'articolo 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008;

b) all'articolo 2, si tenga conto di quanto evidenziato nel parere reso dal Consiglio di Stato sulle verifiche che gli enti locali sono chiamati ad operare dalla norma in questione;

c) all'articolo 2, si specifichi che gli obblighi di servizio pubblico siano definiti dagli enti locali prima dell'emanazione del bando di gara, in coerenza con quanto previsto all'articolo 3, comma 5, ai sensi del quale i livelli dei servizi da garantire sono specificati in apposito contratto di servizio da allegare ai capitolati di gara;

d) con riferimento all'articolo 3, appare opportuno, in questa sede o in un successivo provvedimento legislativo, inserire una disposizione che preveda espressamente che « il divieto di cui al primo periodo del comma 9 dell'articolo 23-*bis* non si applica, oltre che alle società quotate in mercati regolamentati, anche alle società da esse direttamente o indirettamente controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile ». Le medesime considerazioni valgono per gli articoli 7 e 8 dello schema di regolamento in esame;

e) all'articolo 3, comma 5, si consideri che il Consiglio di Stato è intervenuto segnalando come l'articolo 113, comma 11, di cui è disposta l'abrogazione, si riferisce ai contratti di servizio, ovvero a materia propria delle fonti primarie, che ha dei riflessi anche sul riparto di giurisdizione, motivo per il quale sembrerebbe opportuno mantenere inalterato sul punto l'assetto vigente, con conseguente esclusione dell'abrogazione;

f) all'articolo 4, comma 2, lettera a), dopo le parole « alla chiusura dei bilanci in utile » si valuti l'opportunità di inserire le parole: « calcolata come media degli ultimi tre anni »;

g) all'articolo 8 si valuti l'opportunità di sopprimere il comma 3 o, comunque, di ridurre la durata del divieto di nomina ivi previsto da tre anni ad un anno e, in ogni caso, si escludano espressamente dal divieto coloro che esercitano unicamente funzioni di indirizzo o alta amministrazione;

h) all'articolo 10, al comma 1, dopo la parola « necessari, » si valuti l'opportunità di aggiungere le seguenti: « acquistati con risorse pubbliche »; al comma 2 si valuti l'opportunità di premettere le parole « In caso di scadenza o cessione anticipata, i beni strumentali e le loro pertinenze acquistati con risorse private possono essere ceduti al gestore subentrante da parte del precedente gestore. In tal caso ». Inoltre, al medesimo comma 2, si valuti l'opportunità di aggiungere, in fine, le parole « rivalutato in relazione all'andamento dei

prezzi ». Dopo il comma 4 si valuti l'opportunità di aggiungere il seguente: « Per la prima scadenza o per la prima cessazione anticipata della gestione del servizio pubblico locale, l'importo che il gestore subentrante corrisponde al gestore precedente per la cessione dei beni strumentali di cui al comma 1 è determinato sulla base dei criteri di cui all'articolo 24, lettere a) e b) del regio-decreto 15 ottobre 1925 n. 2578 »;

i) all'articolo 12, comma 1, si valuti l'opportunità di sopprimere le lettere b) e c);

j) in relazione alla previsione di cui al comma 8, lettera d), dell'articolo 23-bis, si chiarisca che gli affidamenti diretti assentiti anche dopo la data del 1° ottobre 2003 in vigore del citato comma 14 dell'articolo 113 del decreto legislativo n. 267 del 2000 cessano alla scadenza prevista nel contratto di servizio;

k) al fine di favorire maggiore concorrenzialità nella gestione dei servizi pubblici locali, si valuti l'opportunità di circoscrivere con maggiore puntualità i casi in cui è consentita l'attribuzione di diritti di esclusiva ai sensi dell'articolo 2, in linea con quanto indicato nel parere espresso dal Consiglio di Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, il 24 maggio 2010;

si valuti l'opportunità di prevedere che il Governo presenti una relazione annuale al Parlamento sulle attività delle società miste operanti nel settore dei servizi pubblici locali.