

XV LEGISLATURA

SENATO DELLA REPUBBLICA N.772

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
(PRODI)
dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali
(LANZILLOTTA)
e dal Ministro dello sviluppo economico
(BERSANI)
di concerto col Ministro dell'interno
(AMATO)
col Ministro delle infrastrutture
(DI PIETRO)
e col Ministro per le politiche europee
(BONINO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 LUGLIO 2006

Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali

Legenda

- In neretto sono riportate le modifiche introdotte tramite l'approvazione di emendamenti;
- Il testo in grigio racchiuso tra parentesi quadre indica le parti soppresse tramite l'approvazione di emendamenti;
- Il testo in neretto e sottolineato indica le parti di un emendamento approvato che sono state ulteriormente modificate a seguito dell'approvazione di sub-emendamenti;
- Le parti del testo sbarrato sono quelle della versione originaria, eliminate e sostituite a seguito dell'approvazione di emendamenti.

Nelle note a piè di pagina vengono riportati: il numero dell'emendamento o del sub-emendamento relativo alla modifica apportata al testo, il presentatore dell'emendamento o del sub-emendamento ed il suo gruppo di appartenenza e la data della seduta durante la quale l'emendamento è stato approvato.

p60103-Allegato1.pdf

DISEGNO DI LEGGE

Art. 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 collaborazione**¹.

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. Il Governo è delegato ad adottare², entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore³ della presente legge, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281,⁴ uno o più decreti legislativi che, previa ricognizione dei regimi vigenti di esclusiva e di privativa, comunque denominati, abroghino quelli non più conformi ai principi di cui al presente articolo. I decreti di cui al presente comma disciplinano, altresì, i poteri di regolazione che comuni, province e città metropolitane possono esercitare in riferimento ai servizi individuati ai sensi del⁵ comma 2, fatte salve le discipline di settore e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) individuazione degli obblighi di servizio pubblico e universale, delle condizioni di offerta agevolate per particolari categorie di utenti, con la contestuale previsione delle modalità di finanziamento e di compensazione alle imprese erogatrici;

b) individuazione di standard minimi di qualità del servizio nonché di obblighi di trasparenza;

c) definizione di regimi semplificati di accesso al mercato tramite autorizzazioni anche generali, senza previsioni di limiti e contingentanti e con l'individuazione di presupposti e requisiti oggettivi;

d) previsione di poteri di vigilanza e di applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie e di misure inibitorie e di ripristino;

e) previsione di meccanismi di risoluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli erogatori dei servizi e gli utenti.⁶

4. Qualora siano imposti alle imprese obblighi di servizio pubblico che impediscano la copertura integrale dei costi e l'utile d'impresa, devono essere contestualmente previste le necessarie misure compensative, qualora i tempi e la natura degli

¹ 1.21 (Testo 2) Andrea Pastore (FI) – I Senato 15 maggio 2007

² 1.coord.1 Relatore – I Senato 30 maggio 2007

³ 1.coord.2 Relatore – I Senato 30 maggio 2007

⁴ 1.coord.3 Relatore – I Senato 30 maggio 2007

⁵ 1.coord.4 Relatore – I Senato 30 maggio 2007

⁶ 1.26 (Testo 2) Enzo Bianco (Ulivo) – I Senato 15 maggio 2007

obblighi imposti lo consentano e nei limiti e secondo le modalità permesse dal diritto comunitario.⁷

Art. 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, sentita la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, anche modificando, ove occorra, l'articolo 113 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:⁸

a) prevedere, **ferma restando la possibilità per gli enti locali di gestire i servizi in economia**⁹, **ovvero mediante aziende speciali**¹⁰, 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, in deroga all'ipotesi di cui alla lettera a) e nelle situazioni che, per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, **non permettono**¹¹ un efficace ed utile ricorso al mercato, l'affidamento a società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione *in house* e, in particolare, che svolga la parte prevalente della sua attività in favore dell'ente proprietario e nei confronti della quale quest'ultimo eserciti un controllo analogo a quello che esercita nei confronti dei propri uffici;¹²

c) consentire, **nei medesimi casi indicati alla lettera b)**,¹³ 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, **nelle quali siano già stabilite le condizioni e le modalità di svolgimento del servizio**,¹⁴ 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 motivare le ragioni che impongono di ricorrere **a quella**¹⁵ di affidamento di cui alle lettere b) e c), anziché le modalità di cui alla lettera a). **In particolare l'ente locale dovrà dare adeguata pubblicità a tale scelta, definire il periodo temporale entro il quale effettuare la gara e giustificare gli affidamenti diretti in base a un'analisi di mercato e a una valutazione comparativa con l'offerta privata, da inviare per conoscenza all'Autorità garante della**

⁷ 1.4 (Testo2) Governo – I Senato 15 maggio 2007

⁸ 2.coord.1 Relatore – I Senato 30 maggio 2007

⁹ 2.3 Governo – I Senato 15 maggio 2007

¹⁰ 2.3/3 (Testo 2) Relatore – I Senato 15 maggio 2007

¹¹ 2.coord.2 Relatore – I Senato 30 maggio 2007

¹² 2.4 Governo – I Senato 16 maggio 2007

¹³ 2.5 Governo – I Senato 16 maggio 2007

¹⁴ 2.6 Governo – I Senato 16 maggio 2007

¹⁵ 2.coord.3 Relatore – I Senato 30 maggio 2007

concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione di settore, ove costituite. Le società di capitali cui sia attribuita la gestione ai sensi della lettera b) non possono svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da esse controllate o partecipate anche in forma indiretta, né partecipando a gare;¹⁶

d-bis) prevedere un controllo da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato o delle autorità di regolazione di settore, ove costituite, sulle motivazioni a fondamento della determinazione di affidare il servizio con forme diverse dalle procedure competitive ad evidenza pubblica di cui alla lettera a);^{17 18}

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 **idonee**¹⁹ 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 **da determinare**²⁰ **anche attraverso l'identificazione, in base a criteri di efficienza, di bacini ottimali di utenza;**²¹

f-bis) definire le modalità con le quali incentivare, con misure di natura esclusivamente regolatoria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica,²² **la gestione in forma associata dei servizi pubblici locali per gli enti locali con popolazione inferiore a 10.000 abitanti;**

f-ter) prevedere una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, anche attraverso la revisione della disciplina sulle incompatibilità;²³

f-quater) prevedere che nei bandi e nei capitolati vengano obbligatoriamente inserite clausole di preferenza, ai fini dell'affidamento del servizio, in favore delle imprese che assicurano il mantenimento dei livelli occupazionali relativi alla gestione precedente e prescrizioni che vincolano i gestori dei servizi ad adottare specifiche misure di rispetto dell'ambiente e di tutela dei lavoratori, nonché ad osservare le clausole sociali, al fine di garantire l'applicazione ai dipendenti di condizioni non inferiori a quelle previste dai contratti collettivi;²⁴

g) armonizzare, **nel rispetto delle competenze delle Regioni,**²⁵ 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);

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,

¹⁶ [2.coord.4 Relatore – I Senato 30 maggio 2007](#)

¹⁷ [2.coord.5 Relatore – I Senato 30 maggio 2007](#)

¹⁸ [2.8 Governo – I Senato 17 maggio 2007](#)

¹⁹ [2.coord.6 Relatore – I Senato 30 maggio 2007](#)

²⁰ [2.coord.7 Relatore – I Senato 30 maggio 2007](#)

²¹ [2.22 \(Testo 2\) Graziano Maffioli \(UDC\); 2.129 \(Testo 2\) Claudio Grassi \(RC-SE\) – I Senato 17 maggio 2007](#)

²² [2.9/100 Relatore – I Senato 17 maggio 2007](#)

²³ [2.9 Governo – I Senato 29 maggio 2007](#)

²⁴ [2.9/10 Relatore – I Senato 29 maggio 2007](#)

²⁵ [2.10 Governo – I Senato 29 maggio 2007](#)

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, **da svolgere entro tale termine**,²⁶ dello specifico servizio già affidato, **fermi restando i termini più brevi previsti dalla normativa di settore**²⁷;

l-bis) prevedere l'applicazione del principio di reciprocità ai fini dell'ammissione alle gare di imprese estere,²⁸

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.

n) definire, sentite le competenti Autorità amministrative indipendenti, garanzie di trasparenza e imparzialità nella gestione delle procedure di affidamento;

o) prevedere nella disciplina degli affidamenti idonee forme di ammortamento degli investimenti ²⁹ **, con la facoltà per gli enti locali di stabilire nei bandi di gara e nei capitolati che i beni e le attrezzature funzionali al servizio vengano retrocessi dal gestore uscente al gestore subentrante, previa corresponsione al gestore uscente di un indennizzo pari al costo rivalutato delle dotazioni patrimoniali, diminuiti di un importo risultante dagli ammortamenti effettuati e dagli eventuali contributi pubblici a fondo perduto.**³⁰ **2. Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al medesimo comma.**³¹

Art. 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, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi in materia di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:³²

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 **approvata dalle Autorità competenti**³³ 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, **mediante meccanismi di rimborso automatico**

²⁶ [2.141 Guido Calvi \(Ulivo\) – I Senato 29 maggio 2007](#)

²⁷ [2.11 Governo – I Senato 29 maggio 2007](#)

²⁸ [2.50 \(Testo 2\) Learco Saporito \(AN\) – I Senato 29 maggio 2007](#)

²⁹ [2.12 Governo – I Senato 29 maggio 2007](#)

³⁰ [2.12/1 \(Testo 2\) Graziano Maffioli \(UDC\): 2.12/2 \(Testo 2\) Learco Saporito \(AN\): 2.12/4 \(Testo 2\) Walter Vitali \(Ulivo\) – I Senato 29 maggio 2007](#)

³¹ [2.coord.9 Relatore – I Senato 30 maggio 2007](#)

³² [3.coord.1 Relatore – I Senato 30 maggio 2007](#)

³³ [3.5 \(Testo 2\) Graziano Maffioli \(UDC\) – I Senato 29 maggio 2007](#)

ovvero³⁴ in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza **avendo particolare riguardo alle categorie deboli e in specie ai diversamente abili**³⁵;

a-bis) prevedere l'istituzione, presso autorità amministrative già costituite alla data di entrata in vigore della presente legge, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ovvero con oneri a carico delle parti, di specifiche sedi conciliative per la definizione delle controversie³⁶ aventi ad oggetto il rispetto dei parametri di qualità, pubblicizzati ai sensi della lettera a), delle prestazioni erogate agli utenti, ferma restando la facoltà degli utenti di adire l'autorità giudiziaria;³⁷

b) prevedere che la soddisfazione degli utenti debba essere periodicamente verificata mediante l'esame dei reclami e mediante indagini e sondaggi di mercato, anche a campione, effettuati a spese del gestore e secondo le modalità definite dall'amministrazione affidante in modo da garantirne l'obiettività. Gli indici di soddisfazione dell'utenza, determinati secondo parametri e criteri prefissati nel contratto di servizio, sono valutati, unitamente ad altri fattori, da parte dell'amministrazione affidante ai fini della permanenza dell'affidamento ed ai fini della individuazione ed adozione delle misure correttive opportune;³⁸

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 preesistente livello di tutela degli utenti in materia di accessibilità, sicurezza, continuità, qualità e trasparenza di condizioni del servizio **avendo particolare riguardo alle categorie deboli e in specie ai diversamente abili**³⁹ **nonché garantire l'introduzione di specifici impegni in materia di tutela e sostenibilità ambientale**⁴⁰;

e) rafforzare, **senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato**,⁴¹ 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. Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al medesimo comma.⁴²

Art. 3-bis (Disposizioni finali)

³⁴ 3.11 Graziano Maffioli (UDC); 3.12 Massimo Polledri (LNP) – I Senato 29 maggio 2007

³⁵ 3.6 Graziano Maffioli (UDC) – I Senato 29 maggio 2007

³⁶ 3.2/100 Relatore – I Senato 29 maggio 2007

³⁷ 3.2 Governo – I Senato 29 maggio 2007

³⁸ 3.28 Anna Donati (IU-Verdi-Com); 3.29 Paolo Brutti (SDSE) – I Senato 29 maggio 2007

³⁹ 3.9 Graziano Maffioli (UDC) – I Senato 29 maggio 2007

⁴⁰ 3.27 Loredana De Petris (IU-Verdi-Com) – I Senato 29 maggio 2007

⁴¹ 3.1000 Relatore – I Senato 29 maggio 2007

⁴² 3.coord.2 Relatore – I Senato 30 maggio 2007

1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione ai principi contenuti nella presente legge secondo le modalità previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione.⁴³

Art. 3-ter

1. Gli schemi dei decreti legislativi di cui alla presente legge sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica ai fini dell'espressione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro quaranta giorni dalla data di assegnazione. Decorso tale termine, i decreti possono comunque essere emanati.⁴⁴

⁴³ [3.0.1 \(Testo corretto\) Governo – I Senato 29 maggio 2007](#)

⁴⁴ [4.coord.1 Relatore – I Senato 30 maggio 2007](#)