

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

N. 4014

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Presidente del Consiglio dei ministri**

(D'ALEMA)

e dal **Ministro dell'interno**

(JERVOLINO RUSSO)

di concerto col **Ministro per le politiche comunitarie**

(LETTA)

col **Ministro per gli affari regionali**

(BELLILLO)

col **Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica**

(CIAMPI)

e col **Ministro per la funzione pubblica**

(PIAZZA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 MAGGIO 1999

Modifica degli articoli 22 e 23 della legge 8 giugno 1990,  
n. 142, in materia di riordino dei servizi pubblici locali e  
disposizioni transitorie

ONOREVOLI SENATORI. - L'attuale assetto normativo del settore dei servizi pubblici locali - costituito, in via generale, dagli articoli 22 e 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e da una serie di leggi specifiche relative ai diversi settori (oltre che dalle norme del testo unico approvato con regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578, e dagli articoli 265-267 del testo unico approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, in quanto compatibili) - si caratterizza per il rilievo con cui viene considerato il profilo della funzione sociale dei servizi pubblici locali. Nel tutelare questa funzione la disciplina vigente sottovaluta però la valenza economica e imprenditoriale dei servizi o, laddove la richiama esplicitamente come nel caso dei servizi di erogazione di energia e gas, di gestione del ciclo dell'acqua, di trasporto collettivo, di gestione dei rifiuti, non mette in discussione le condizioni di monopolio in cui operano i gestori dei servizi, quasi che gli scopi sociali e le ricadute economiche di simili attività possano risultare garantiti semplicemente dalle procedure di affidamento diretto o in concessione da parte degli enti locali e dal carattere pubblico di gran parte dei gestori.

La situazione attuale dei servizi pubblici locali è in realtà caratterizzata da condizioni di monopolio legale che vanno spesso al di là dell'area tecnicamente definibile di «monopolio naturale», nonché dall'assenza di meccanismi di «concorrenza per il mercato» - ossia di competizione tra i gestori per ottenere gli affidamenti - e di un sistema coerente di regolazione da parte delle autorità pubbliche che consenta di stimolare l'efficienza produttiva e l'efficacia dei gestori titolari di affidamenti nella soddisfazione dei bisogni. Il problema riguarda sia le gestioni pubbliche sia quelle private e

determina risultati negativi sui costi e sulla qualità dei servizi erogati ai cittadini, condizionando la funzione sociale dei servizi stessi e il loro contributo alla costruzione di un contesto favorevole allo sviluppo economico e civile delle comunità locali. A questa situazione contribuiscono poi l'inadeguatezza della dimensione territoriale della maggior parte delle attuali gestioni dei servizi pubblici locali e l'inidoneità dal punto di vista imprenditoriale delle gestioni dirette in economia, ancora largamente diffuse (specie nel settore idrico e nell'igiene urbana). Non a caso, il Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha sottolineato - nell'ultima relazione annuale - come proprio il settore dei servizi pubblici, ed in particolare quello dei servizi pubblici locali, sia caratterizzato da limitazioni legali all'accesso e da un'ampia diffusione di diritti speciali ed esclusivi.

Il disegno di legge di riforma dei servizi pubblici locali intende apportare un'incisiva modifica all'attuale assetto normativo. Quattro sono gli obiettivi che esso si propone di raggiungere.

1. Il miglioramento dell'offerta di servizi pubblici locali e la precostituzione delle condizioni che assicurino servizi efficienti, una quantità e una qualità adeguate alla domanda, a costi il più possibile contenuti, garantendo l'universalità e la continuità della prestazione; servizi insomma che meglio assolvano la funzione sociale e di supporto allo sviluppo che deve essere loro propria.

2. La valorizzazione delle funzioni di indirizzo, di programmazione, di vigilanza e di controllo di comuni e province; a questo scopo il disegno di legge, separando queste funzioni da quelle di gestione del servizio, rafforza la capacità di regolazione degli enti

locali fornendo loro un quadro di regole e di strumenti con cui governare lo sviluppo dei servizi pubblici locali.

3. La creazione di un mercato aperto alla concorrenza, nel rispetto dei principi di trasparenza, economicità e parità tra soggetti pubblici e privati, nel quale possano esprimersi appieno le migliori capacità imprenditoriali.

4. Il rafforzamento strutturale del sistema dei servizi pubblici locali, attraverso il raggiungimento di dimensioni ottimali di impresa e il coinvolgimento di capitali privati per la realizzazione degli investimenti infrastrutturali di cui il settore ha particolare necessità.

Il disegno di legge propone dunque una riforma che coniuga liberalizzazione, regolamentazione e industrializzazione dei servizi pubblici locali, come elementi fondamentali per realizzare un sistema che risponda ai bisogni dei cittadini e fornisca il contesto necessario allo sviluppo economico e civile delle comunità locali.

Gli aspetti più significativi del disegno riformatore possono essere così sintetizzati.

Si è scelto di adottare una definizione ampia di servizio pubblico locale al fine di garantire agli enti locali la necessaria discrezionalità nell'interpretazione dei bisogni delle relative comunità.

Si introduce, nell'ambito dei servizi pubblici locali, la distinzione tra i servizi a rilevanza industriale (erogazione di energia, con esclusione di quella elettrica, erogazione del gas, gestione del ciclo dell'acqua, gestione dei rifiuti solidi urbani e trasporto collettivo) e gli altri servizi pubblici non aventi una tale rilevanza.

Per i servizi a rilevanza industriale il disegno di legge stabilisce una serie di principi non derogabili e finalizzati ad attivare meccanismi di «concorrenza per il mercato»: affidamento solo mediante gara, cui possono partecipare solo società di capitali, senza vincoli territoriali, con limiti predefiniti di durata massima degli affida-

menti. Per ogni tipo di servizio tale limite di durata è stabilito in modo da risultare non inferiore al periodo necessario alla realizzazione di un coerente piano di investimenti e non superiore al periodo di completamento dell'ammortamento. In particolare, il limite di durata è stabilito in modo che il valore residuo degli ammortamenti sia sufficientemente contenuto da non costituire una «barriera all'entrata» che ostacoli la presentazione da parte di nuovi gestori delle loro offerte in sede di gara.

Per i servizi a contenuto non industriale viene lasciata all'ente locale la scelta tra l'affidamento tramite gara e l'affidamento diretto a una società controllata; si consente inoltre la gestione a mezzo di istituzione per i servizi a contenuto sociale, nonché, eccezionalmente, la gestione in economia.

Sia in caso di affidamento dei servizi pubblici locali tramite gara, sia in caso di affidamento diretto, i rapporti tra gli enti locali e i gestori sono regolati da contratti di servizio, il cui contenuto essenziale - in termini di indicatori di qualità e di condizioni economiche - è definito da un regolamento governativo.

Anche nel caso di servizi a rilevanza industriale, vengono offerte agli enti locali diverse opzioni di affidamento a gara al fine di corrispondere meglio alle specificità locali: affidamento congiunto di rete e servizio; affidamento separato di rete e servizio: in quest'ultimo caso, anche la possibilità per gli enti locali associati di trasferire la proprietà della rete a una società da loro controllata che ne curi la progettazione.

Il disegno di legge favorisce l'aggregazione degli enti locali per ambiti territoriali che garantiscano la migliore erogazione del servizio.

Per quanto riguarda i dipendenti dei gestori uscenti, vengono introdotte forme di tutela che, senza irrigidire le modalità di organizzazione del lavoro per il nuovo gestore, affermano la centralità della contrattazione nel governo della flessibilità.

La disciplina transitoria prevista dal disegno di legge si propone di individuare, at-

traverso un complesso e articolato meccanismo di proroghe, il necessario equilibrio tra l'esigenza di attivare in tempi ragionevoli il confronto concorrenziale e la contrapposta esigenza di dare il tempo ai gestori oggi operanti per attrezzarsi e irrobustirsi in vista dell'apertura del mercato.

#### *Analisi dell'articolato*

1. - L'articolo 1 sostituisce gli articoli 22 e 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Con il comma 1 del nuovo articolo 22 (Servizi pubblici locali e loro modalità di esercizio) vengono definiti i servizi pubblici locali la cui individuazione spetta ai comuni e alle province e si afferma l'obbligo di non discriminazione nella gestione di un pubblico servizio locale.

Con il comma 2 si introduce una distinzione, nell'ambito dei servizi pubblici locali, fondata sul maggiore o minore rilievo industriale dell'attività: per i servizi di erogazione di energia (non elettrica), di erogazione del gas, di gestione del ciclo dell'acqua, di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati e di trasporto collettivo (più gli altri servizi in seguito eventualmente individuati) si prevede come unica modalità di esercizio l'affidamento della gestione attraverso gara pubblica e si stabilisce il divieto di rinnovo senza procedura concorsuale.

Nel comma 3 si disciplinano invece le modalità di esercizio dei servizi pubblici locali diversi da quelli a contenuto industriale, consentendo che comuni e province possano scegliere, adeguatamente motivando, tra più alternative: affidamento attraverso una procedura ad evidenza pubblica, affidamento diretto a società controllate, gestione attraverso le istituzioni ed eccezionalmente in economia.

Con il comma 4, si precisa cosa si intenda per società controllata, prevedendo che il controllo possa essere congiunto e che, in caso di società controllata, la scelta dei soci privati possa avvenire solo attraverso una gara pubblica.

Il comma 5 definisce l'istituzione - ente strumentale dell'ente locale, dotato di personalità giuridica, costituito per l'esercizio di servizi pubblici locali a contenuto sociale - stabilendo il principio dell'obbligo del pareggio di bilancio.

Il comma 6 definisce i ristretti limiti entro cui i servizi pubblici locali possono essere esercitati in economia.

Con il comma 7 si introduce una limitazione di ordine territoriale per i gestori che non siano stati scelti mediante gara pubblica: le società controllate affidatarie dirette, le istituzioni e le strutture tecniche non possono infatti gestire servizi pubblici fuori dall'ambito territoriale affidato o da quello della struttura associativa di enti locali a cui facciano capo.

Il comma 8 stabilisce il principio secondo cui - in via generale - gli enti locali svolgono unicamente attività di indirizzo, di vigilanza, di programmazione, nonché, nel rispetto delle competenze stabilite dalle leggi vigenti (ed in particolare dalla legge 14 novembre 1995, n. 481), di regolazione.

Con il comma 9 si prevede che, in ogni caso, tutti gli aspetti del rapporto tra enti locali e gestori del servizio debbano essere regolati da contratti di servizio.

Con i commi da 10 a 12 si introducono una serie di principi che valgono per tutti i servizi pubblici locali: l'obbligo della separazione contabile in caso di gestione di più servizi da parte di un unico soggetto o di più servizi in più ambiti territoriali, nonché l'obbligo della certificazione di bilancio per i servizi a contenuto industriale; il divieto per gli amministratori e i dirigenti dell'ente locale di entrare a far parte degli organi di gestione dei servizi pubblici locali che lo stesso ente abbia affidato; da ultimo, con il comma 12, si introduce il divieto di discriminazione dei gestori di pubblici servizi con riguardo al trattamento tributario, all'accesso al credito e alla concessione di contribuzioni e agevolazioni. In ogni caso, la disposizione recata dal comma 12 non deve essere interpretata nel senso che con la stessa venga esteso, in via generale e

senza limiti temporali, il trattamento tributario (più favorevole) proprio dell'ente locale di riferimento anche a quei soggetti gestori cui, in considerazione della loro natura giuridica, deve essere applicato il regime fiscale degli enti commerciali.

I commi 13 e 14 riguardano i soli servizi pubblici locali a contenuto industriale: per questi il comma 13 consente, sempre attraverso gara pubblica, di procedere all'affidamento delle attività di gestione e di sviluppo delle reti e degli impianti separatamente dall'affidamento del servizio all'utenza. Il comma 14 consente a più enti locali tra loro associati di trasferire la proprietà di reti e impianti a una società controllata dagli enti locali medesimi: questa società - che non può gestire il servizio all'utenza, ma alla quale può essere affidato il compito di bandire le gare per l'affidamento dello stesso - amministra i beni destinati al pubblico servizio, affidando a terzi i lavori, le forniture e i servizi necessari all'attività di gestione e di sviluppo delle reti e degli impianti, seguendo le procedure previste dalla normativa comunitaria.

Il comma 15 fissa, con riguardo ai singoli servizi a rilevanza industriale, la durata massima degli affidamenti, prevedendo che, in ogni caso, termini diversi possono essere stabiliti con regolamento governativo. Con riguardo ai servizi non industriali si prevede che la durata degli affidamenti non possa comunque essere superiore a dieci anni.

Con il comma 16 si prevede che, scaduto il periodo di affidamento, le reti e gli impianti rientrino nella disponibilità dell'ente locale.

L'ultimo comma consente a comuni e province di svolgere i compiti concernenti le procedure di affidamento dei servizi pubblici, nonché altre funzioni amministrative, attraverso appositi organismi dotati di autonomia funzionale, organizzativa e patrimoniale. A tali organismi, la cui disciplina generale sarà stabilita con regolamento, potranno essere affidate attività consistenti in servizi da rendere all'ente locale.

Il nuovo articolo 23 (Modalità dell'affidamento a mezzo di gara) detta disposizioni che si applicano in tutti i casi di affidamento del servizio pubblico locale mediante gara pubblica, indipendentemente dalla rilevanza economica dell'attività oggetto del servizio.

Il comma 1 stabilisce che a queste gare possono partecipare, senza alcun limite territoriale, le società di capitali, anche a partecipazione pubblica, e società cooperative a responsabilità limitata (sempre che non gestiscano servizi pubblici locali in virtù di affidamenti diretti), nonché i Gruppi europei di interesse economico (se degli stessi non facciano parte imprese di costruzione). Quando la gara riguarda l'affidamento di servizi non industriali, gli enti locali possono consentire la partecipazione anche di società di persone.

Il comma 2 indica i criteri sulla base dei quali la gara per l'affidamento del servizio deve essere aggiudicata.

Con il comma 3 si prevede che, per evitare soluzioni di continuità nella gestione del servizio, la procedura di gara venga avviata almeno un anno prima della scadenza dell'affidamento.

Il comma 4 disciplina il subentro del nuovo gestore nelle obbligazioni assunte dal gestore uscente per il finanziamento degli investimenti e nel completamento degli ammortamenti. Con il comma 5 si prevede che gli oneri gravanti sul nuovo gestore vengano indicati nel bando di gara.

Con i commi 6 e 7 si stabilisce che le norme sulle modalità di espletamento delle gare introdotte dai commi precedenti si applicano anche in caso di affidamento separato della gestione delle reti e degli impianti rispetto alla gestione del servizio all'utenza.

I commi 8 e 9 stabiliscono i profili che saranno disciplinati con regolamento governativo ovvero con regolamenti adottati dalle autorità di regolazione se istituite. In particolare, saranno oggetto di disciplina regolamentare: i requisiti di partecipazione alla gara; gli elementi di valutazione delle offer-

te; le modalità di valutazione del piano di riutilizzo del personale dipendente del gestore uscente; i contenuti essenziali dei contratti di servizio.

2. - Il secondo e ultimo articolo del disegno di legge contiene le norme transitorie e finali.

Con il comma 1 si stabilisce il termine (30 giugno 2000) entro il quale vanno adottate le deliberazioni necessarie ai fini dell'adeguamento alle disposizioni introdotte con la riforma, prevedendo - in caso di mancato adeguamento - i necessari meccanismi sostitutivi. Per le trasformazioni delle aziende speciali e dei consorzi in società per azioni, il comma 2 consente una procedura semplificata.

Il comma 3 rinvia a un regolamento la disciplina della trasformazione delle gestioni in economia in società di capitali o in cooperative, consentendo, nei piccoli comuni e per un periodo transitorio, l'affidamento diretto a una società partecipata da più comuni.

Per i servizi pubblici locali a contenuto industriale, diversi dalla gestione del ciclo

dell'acqua, i commi 4, 5, 6 e 7 dettano la disciplina del periodo di proroga consentita per le concessioni e gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore della riforma, prevedendo - distintamente per ogni servizio - la durata massima della proroga e le condizioni che ne consentono ulteriori incrementi.

Con riferimento alla gestione del ciclo dell'acqua, i commi 8 e 9 prevedono la possibilità per i soggetti d'ambito previsti dalla legge 5 gennaio 1994, n. 36, di attivare subito le gare per l'affidamento del servizio idrico integrato o, in alternativa, la possibilità di concedere proroghe strettamente connesse con il raggiungimento di una dimensione d'ambito nell'erogazione del servizio.

Il comma 10 consente la partecipazione alle gare per l'affidamento dei servizi pubblici locali anche ai soggetti titolari delle concessioni o degli affidamenti mantenuti o prorogati secondo le nuove disposizioni, senza limitazioni territoriali.

Con i commi da 11 a 15 si prevedono le abrogazioni e le modifiche conseguenti all'introduzione della nuova disciplina.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Sostituzione del Capo VII  
della legge 8 giugno 1990, n. 142)*

1. Il Capo VII della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

## «CAPO VII

## SERVIZI PUBBLICI LOCALI

## Art. 22.

*(Servizi pubblici locali  
e loro modalità di esercizio)*

1. I servizi pubblici locali, individuati da comuni e province nell'ambito delle rispettive competenze, hanno ad oggetto la produzione di beni ed attività rivolti a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. I comuni, le province e gli altri enti locali, nell'esercizio delle funzioni di loro competenza, disciplinano l'assunzione di servizi pubblici al fine di assicurare la regolarità, la continuità, l'economicità e la qualità dell'erogazione in condizioni di uguaglianza. Il gestore di un servizio pubblico locale o di un'infrastruttura strumentale a detto servizio è tenuto ad ammettere utenti ed imprese che ne hanno titolo, sulla base di condizioni oggettive, trasparenti e non discriminatorie. I servizi pubblici locali sono esercitati con le modalità di cui al presente articolo.

2. I servizi pubblici locali di erogazione di energia, con esclusione di quella elettrica, di erogazione del gas, di gestione del ci-

clo dell'acqua, di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati e di trasporto collettivo sono affidati dai comuni e dalle province, anche in forma associata, ad uno o più gestori, pubblici o privati, scelti esclusivamente in base a gara a norma dell'articolo 23 della presente legge. Alla scadenza del periodo di affidamento, la scelta del nuovo gestore avviene mediante gara. Con regolamento adottato dal Governo a norma dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, eventuali altre tipologie di servizi pubblici locali potranno essere sottoposte alla disciplina del presente comma.

3. I servizi pubblici locali diversi da quelli indicati nel comma 2, sempre che le relative attività non possano essere svolte in regime di concorrenza, sono esercitati da comuni e province, anche in forma associata, scegliendo motivatamente tra le seguenti modalità:

a) con affidamento in base a gara a norma dell'articolo 23;

b) con affidamento diretto a una società di capitali, controllata dall'ente titolare del servizio, anche congiuntamente ad altri enti locali, con la partecipazione di soggetti pubblici e privati;

c) a mezzo di istituzione;

d) eccezionalmente, in economia.

4. Ai fini di cui alla lettera b) del comma 3, si ha controllo nei casi di cui all'articolo 2359, primo comma, numero 1), del codice civile. Il controllo può essere congiunto, da parte di più enti locali, sulla base di una convenzione stipulata tra gli stessi enti, a norma dell'articolo 24 della presente legge, ai fini della gestione del servizio in cooperazione. Il venir meno delle condizioni di cui all'articolo 2359, primo comma, numero 1), del codice civile determina la revoca dell'affidamento. La scelta dei soci privati, limitatamente ai casi di affidamento diretto, è effettuata con gara pubblica, secondo cri-

teri di valutazione delle offerte ispirati ai principi di economicità, efficienza e adeguatezza.

5. L'istituzione di cui alla lettera *c)* del comma 3 è ente strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi a contenuto sociale, dotato di personalità giuridica, di autonomia gestionale e di proprio statuto approvato dal Consiglio dell'ente locale; l'ente locale conferisce il capitale di dotazione, nomina e revoca gli amministratori, approva i programmi, i bilanci e il conto consuntivo, verifica i risultati della gestione. I bilanci sono allegati ai bilanci dell'ente locale. L'istituzione, alla quale si applicano, ove compatibili, le disposizioni del libro V del codice civile, agisce nel rispetto dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed è obbligata a realizzare il pareggio di bilancio, attraverso l'equilibrio di costi e ricavi, compresi i trasferimenti di risorse finanziarie.

6. La gestione in economia è consentita quando, per le modeste dimensioni e per le caratteristiche del servizio, ne sia dimostrata la convenienza economica. In questo caso, la relativa scelta deve essere motivata dall'ente locale mediante apposita relazione economico-finanziaria.

7. Alle società miste che gestiscono servizi in affidamento diretto e alle istituzioni è consentito gestire servizi pubblici soltanto nell'ambito territoriale dell'ente titolare del servizio o in quello della struttura associativa di enti locali a cui le stesse facciano capo.

8. Salvo il caso di cui alla lettera *d)* del comma 3, gli enti locali, anche in forma associata, svolgono unicamente attività di indirizzo, di vigilanza, di programmazione e di controllo. Nei limiti e nel rispetto delle leggi vigenti, gli enti locali svolgono inoltre attività di regolazione diretta ad assicurare la regolarità, la continuità, la fruizione in condizioni di uguaglianza dei servizi essenziali, l'universalità di questi ultimi e la determinazione della tariffa massima, ove non sia previsto dalla legge altro soggetto di regolazione in materia. Restano comunque

ferme le competenze delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità stabilite dalla legge 14 novembre 1995, n. 481.

9. I rapporti tra gli enti locali ed i gestori di cui al comma 2 e al comma 3, lettere *a*), *b*) e *c*), sono regolati da contratti di servizio. In detti contratti, anche in attuazione dei principi stabiliti dalle carte dei servizi, sono stabiliti la durata, le modalità di espletamento del servizio, gli obiettivi qualitativi, gli aspetti economici del rapporto, le modalità di determinazione delle eventuali tariffe massime, i diritti degli utenti, i poteri di verifica dell'ente locale, le conseguenze degli inadempimenti, le condizioni del recesso anticipato dell'ente locale.

10. Le società che gestiscono i servizi di cui al comma 2 sono tenute alla certificazione di bilancio. In caso di gestione di più servizi da parte di un unico soggetto o di uno stesso servizio in più ambiti territoriali o di attività aggiuntive, non strettamente connesse al servizio pubblico, è obbligatoria la separazione contabile.

11. È esclusa la partecipazione di amministratori e dirigenti dell'ente locale, nonché di loro parenti o affini entro il quarto grado, agli organi di gestione dei pubblici servizi affidati dallo stesso ente locale.

12. È vietata ogni forma di discriminazione dei gestori di pubblico servizio in ordine al trattamento tributario, all'accesso al credito, alla concessione di contribuzioni o agevolazioni da chiunque dovuta per la gestione del servizio.

13. Con riferimento ai servizi di cui al comma 2, con esclusione del servizio idrico integrato di cui alla legge 5 gennaio 1994, n. 36, è consentito procedere all'affidamento, mediante gara a norma dell'articolo 23 della presente legge, delle attività di gestione e di sviluppo delle reti e degli impianti separatamente dall'affidamento, anch'esso mediante gara a norma del predetto articolo 23, del servizio all'utenza. In tale caso, le condizioni ed il corrispettivo di accesso alla rete garantiscono l'assenza di discriminazione tra i gestori e prospettive di sviluppo e di potenziamento delle reti e degli im-

pianti, nel rispetto dei principi di efficienza e di economicità. In ogni caso, resta salva, per i clienti idonei ai sensi della direttiva 98/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, la possibilità di accedere alla rete di distribuzione scegliendo liberamente il proprio venditore.

14. Con riferimento ai servizi di cui al comma 13, più enti locali tra loro associati possono conferire, anche in deroga alle disposizioni del codice civile relative al regime dei beni degli enti pubblici territoriali, la proprietà di reti e impianti a una società di capitali, controllata dagli enti locali associati, con la partecipazione di altri soggetti pubblici e privati, questi ultimi ciascuno con una quota di capitale non superiore allo 0,1 per cento. Si ha controllo nei casi di cui all'articolo 2359, primo comma, numero 1), del codice civile. Il controllo da parte degli enti locali è congiunto sulla base di una convenzione stipulata tra gli stessi enti, a norma dell'articolo 24 della presente legge. La società ha nel proprio oggetto sociale esclusivamente l'amministrazione dei beni destinati al pubblico servizio, con il vincolo di mantenerne la relativa destinazione, ed affida a terzi, secondo la normativa comunitaria e nazionale in materia di appalti pubblici, i lavori, le forniture e i servizi necessari all'attività di gestione e di sviluppo delle reti e degli impianti. A detta società può essere affidato il compito di bandire le gare per l'affidamento del servizio all'utenza. I soci privati di tale società non possono partecipare alle gare da questa bandite, né direttamente, né tramite società di cui detengano una quota anche minoritaria di capitale.

15. Per i servizi pubblici locali indicati al comma 2 la durata massima dell'affidamento è fissata per il servizio di trasporto collettivo in nove anni, per il servizio di gestione del ciclo dell'acqua in quindici anni, per gli altri servizi in dieci anni. Termini diversi possono essere stabiliti, per i singoli settori, con i regolamenti di cui al comma 8 dell'articolo 23. Sono comunque fatte salve le disposizioni nazionali di attuazione delle

normative comunitarie in materia. Nelle ipotesi di cui ai commi 13 e 14 la durata massima dell'affidamento del servizio all'utenza non può essere superiore a cinque anni. Per i servizi pubblici locali diversi da quelli di cui al comma 2 la durata massima dell'affidamento non può essere superiore a dieci anni.

16. Alla scadenza del periodo di affidamento del servizio, le reti e gli impianti rientrano nella piena disponibilità dell'ente locale, ovvero della società controllata di cui al comma 14.

17. Gli enti locali, anche in forma associata, possono costituire appositi organismi, dotati di autonomia funzionale, organizzativa e patrimoniale, per lo svolgimento di compiti concernenti la gestione delle procedure per l'affidamento dei servizi pubblici locali, la vigilanza e il controllo sull'attuazione dei contratti di servizio, ferme restando le funzioni di indirizzo politico-amministrativo attribuite dalla legge al sindaco, alla Giunta e al Consiglio comunale. A detti organismi possono essere affidate attività aventi contenuto prevalentemente tecnico e organizzativo e consistenti in servizi da rendere agli enti locali. La disciplina generale di tali organismi è stabilita con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previo parere della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

#### Art. 23.

##### *(Modalità dell'affidamento a mezzo di gara)*

1. Alle gare di cui al comma 2 e al comma 3, lettera a), dell'articolo 22 sono ammesse, senza limitazioni territoriali, società di capitali, anche a partecipazione pubblica, e società cooperative a responsabilità limitata, sulla base di requisiti oggettivi, proporzionati e non discriminatori, con la sola esclusione delle società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi pubblici locali

in virtù di affidamento diretto o di una procedura non ad evidenza pubblica. Alle gare sono ammessi inoltre i Gruppi europei di interesse economico, alla condizione che degli stessi non facciano parte imprese di costruzione. Nel caso di servizi diversi da quelli di cui al comma 2 dell'articolo 22, gli enti locali possono ammettere alle gare anche società di persone.

2. Nel rispetto degli *standard* qualitativi, quantitativi, ambientali e di sicurezza, previsti dalle carte dei servizi, la gara è aggiudicata sulla base delle migliori condizioni economiche e di prestazione del servizio, nonchè dei piani di investimento per lo sviluppo e il potenziamento delle reti e degli impianti presentati dalle imprese concorrenti. Tali elementi fanno parte integrante del contratto di servizio di cui al comma 9 dell'articolo 22.

3. Limitatamente ai servizi di cui al comma 2 dell'articolo 22, l'ente locale avvia la procedura di gara non oltre un anno prima della scadenza dell'affidamento, in modo da evitare soluzioni di continuità della gestione del servizio. Il gestore uscente resta comunque obbligato a proseguire la gestione del servizio fino alla data di decorrenza del nuovo affidamento limitatamente all'ordinaria amministrazione. Ove l'ente locale non provveda entro il termine indicato, la regione, anche attraverso la nomina di un commissario *ad acta*, avvia la procedura di gara.

4. Il nuovo gestore, con riferimento agli investimenti realizzati secondo il piano degli investimenti oggetto del precedente affidamento, è tenuto a subentrare nelle obbligazioni relative ai contratti di finanziamento in essere o ad estinguerle e a corrispondere un indennizzo al gestore uscente pari al valore residuo, al netto degli eventuali contributi pubblici a fondo perduto, degli ammortamenti di detti investimenti risultanti dai bilanci del gestore uscente e corrispondenti ai piani di ammortamento oggetto del precedente affidamento.

5. Nei bandi di gara sono indicati gli oneri gravanti sul nuovo gestore a norma del comma 4.

6. In caso di affidamento della gestione delle reti e degli impianti a soggetto diverso dal gestore del servizio all'utenza, ai sensi del comma 13 dell'articolo 22, le norme sulla gara, di cui al presente articolo, si applicano anche alla gara per detti impianti e reti. Alle gare per la gestione del servizio di erogazione all'utenza si applicano le norme di cui ai commi da 1 a 3. Nei documenti relativi alle gare di cui al presente comma sono specificate le condizioni di accesso alle reti e agli impianti da parte dei gestori del servizio di erogazione all'utenza e le modalità di determinazione dei relativi corrispettivi.

7. Le disposizioni previste dal presente articolo si applicano anche alle gare per la gestione del servizio all'utenza di cui al comma 14 dell'articolo 22.

8. Con regolamenti adottati dal Governo a norma dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentite le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, e la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabiliti, tra l'altro, i criteri e le modalità di espletamento e di aggiudicazione delle gare di cui al comma 2 e al comma 3, lettera *a*), dell'articolo 22 della presente legge, tenendo conto delle disposizioni nazionali e comunitarie in materia. Con i regolamenti di cui al presente comma sono in particolare stabiliti:

- a*) i requisiti di cui al comma 1;
- b*) gli elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai fini dell'aggiudicazione della gara ai sensi del comma 2;
- c*) i criteri per la valutazione, tra gli elementi dell'offerta, del piano di riutilizzo del personale dipendente del gestore uscente; detto piano prevede l'applicazione dei trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi di settore applicabili

all'impresa subentrante ed esplicita il modello di organizzazione del lavoro su cui l'impresa subentrante si impegna a realizzare la concertazione con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e con l'ente locale o gli enti locali associati;

d) gli elementi atti alla dimostrazione delle capacità economico-finanziarie, tecniche e organizzative delle imprese concorrenti di cui agli articoli 13 e 14, comma 1, lettere da a) ad f), del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157.

9. Per i servizi pubblici locali per i quali non sia stata istituita l'autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, i regolamenti di cui al comma 8 del presente articolo definiscono anche il contenuto essenziale dei contratti di servizio, con riferimento, in quanto applicabili, alle previsioni dell'articolo 19 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422. Gli stessi regolamenti possono individuare i servizi pubblici locali che sono svolti in regime di concorrenza, previo rilascio di autorizzazione amministrativa».

## Art. 2.

### *(Norme transitorie e finali)*

1. Entro il 30 giugno 2000 oppure, ove più restrittivi, entro i diversi termini fissati dalle eventuali normative di settore, sono adottate le deliberazioni di adeguamento alle disposizioni della presente legge. Entro la stessa data è realizzata la separazione contabile di cui all'articolo 22, comma 10, della legge 8 giugno 1990, n. 142, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge. Per i servizi di cui al predetto articolo 22, comma 2, tale adeguamento avviene mediante l'indizione di gare per l'affidamento dei servizi, ovvero attraverso la trasformazione in società di capitali o in società cooperative a responsabilità limitata, anche tra dipendenti. Detta trasformazione, ove previsto dalle eventuali normative di settore, può anche comportare il frazionamento societa-

rio in relazione a specificate esigenze funzionali o di gestione. Ove l'adeguamento di cui al presente comma non avvenga entro il termine indicato, provvede il sindaco o il presidente della provincia nei successivi tre mesi. In caso di ulteriore inerzia, la regione, anche attraverso la nomina di un commissario *ad acta*, procede all'affidamento immediato del relativo servizio mediante gara. In caso di servizi gestiti per ambiti a dimensione sovracomunale, detto adeguamento può avvenire entro il 30 giugno 2001. Ove non avvenga entro tale termine, la regione, anche attraverso la nomina di un commissario *ad acta*, procede all'affidamento immediato del relativo servizio mediante gara.

2. La trasformazione in società di capitali delle aziende che gestiscono servizi pubblici locali avviene con le modalità di cui all'articolo 17, commi da 51 a 57, della legge 15 maggio 1997, n. 127. Le stesse modalità si applicano anche alla trasformazione di aziende consortili, intendendosi sostituita al Consiglio comunale l'assemblea consortile. Di tali società l'ente titolare del servizio può restare socio unico per un periodo non superiore a due anni dalla trasformazione. Per un anno a decorrere dalla trasformazione viene conservato il regime fiscale dell'ente di appartenenza. Alle trasformazioni delle istituzioni in società di capitali si applicano le disposizioni anzidette, in quanto compatibili.

3. Con regolamento adottato dal Governo ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previo parere della Conferenza Stato-città e autonomie locali, sono stabilite le modalità di trasformazione delle gestioni in economia in società di capitali o cooperative a responsabilità limitata. Per i servizi di cui all'articolo 22, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, e limitatamente ai comuni di minori dimensioni, il regolamento, al fine di incentivare la formazione di società partecipate da più comuni e di raggiungere l'obiettivo di una gestione unica per ambiti ottimali e per ciclo, può consentire che il

servizio venga esercitato mediante l'affidamento diretto alla società partecipata da più comuni, con o senza altri soci privati, per i periodi massimi indicati dai commi 4 e 5 del presente articolo. Resta comunque salva la facoltà, per i comuni che gestiscono in economia i servizi di cui al citato articolo 22, comma 2, della legge n. 142 del 1990, di procedere direttamente all'affidamento del servizio mediante gara.

4. Per i servizi di cui al citato articolo 22, comma 2, della legge n. 142 del 1990, gli affidamenti e le concessioni in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché quelli alle società derivate dalla trasformazione delle gestioni in economia, possono essere mantenuti o prorogati, a partire dal 30 giugno 2000, per periodi complessivi non superiori a quelli indicati nei commi 5 e 6 del presente articolo, previa ridefinizione, d'intesa tra l'ente locale affidante o concedente e il gestore, dei piani di investimento e dei piani di ammortamento per il periodo di affidamento residuo. Decorsi tali periodi, ovvero in caso di mancata ridefinizione, gli enti locali procedono a nuovi affidamenti secondo le disposizioni previste dall'articolo 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge.

5. Per i servizi diversi da quello di gestione del ciclo dell'acqua, i periodi di cui al comma 4 sono così fissati, fatti salvi, ove più restrittivi, termini diversi previsti dalle normative di settore:

a) 3 anni per i servizi di trasporto collettivo;

b) 4 anni per i servizi di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati;

c) 5 anni per i servizi di erogazione del gas.

6. Con esclusione dei servizi di trasporto collettivo, i periodi di cui al comma 5 possono essere incrementati, alle condizioni sotto indicate, in misura non superiore:

a) al 20 per cento nel caso in cui, almeno un anno prima della scadenza dei pe-

riodi anzidetti, si realizzi una fusione societaria che consenta di servire un'utenza complessivamente non inferiore a 1,5 volte quella originariamente servita dalla maggiore delle società oggetto di fusione;

b) al 40 per cento nel caso in cui, entro il termine di cui alla lettera a), l'utenza servita risulti non inferiore alla minima soglia ottimale quale definita per i diversi settori dai regolamenti di cui all'articolo 23, comma 8, della legge n. 142 del 1990, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge;

c) al 40 per cento nel caso in cui, entro il termine di cui alla lettera a), il capitale privato abbia raggiunto almeno il 40 per cento del capitale sociale.

7. Ove ricorra più di una delle condizioni indicate al comma 6 i relativi incrementi possono essere sommati.

8. Con riferimento alla gestione del ciclo dell'acqua, gli enti locali associati a norma del comma 3 dell'articolo 9 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, secondo gli ambiti territoriali ottimali stabiliti ai sensi della medesima legge, ovvero ai sensi del comma 1-bis dell'articolo 6 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, introdotto dall'articolo 8 della legge 8 ottobre 1997, n. 344, procedono all'affidamento del servizio idrico integrato secondo le norme di cui all'articolo 23 della legge n. 142 del 1990, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, e nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 10 e 11 della citata legge n. 36 del 1994. Le concessioni di cui al comma 3 del predetto articolo 10 possono essere mantenute fino alla loro scadenza e in ogni caso per un periodo non superiore a cinque anni, incrementabili ai sensi dei commi 6 e 7 del presente articolo. Per lo stesso periodo massimo possono essere mantenute le gestioni salvaguardate di cui al comma 4 dell'articolo 9 della legge n. 36 del 1994.

9. In deroga a quanto disposto dal comma 8, gli enti locali associati nelle forme di

cui al medesimo comma possono prorogare gli affidamenti diretti in essere nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 11 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, e per un periodo non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Nei sei mesi successivi alla scadenza di tale periodo, gli enti locali associati possono dare in affidamento diretto, per una sola volta e per un periodo non superiore a sette anni, incrementabile ai sensi della lettera c) del comma 6, la gestione del servizio idrico integrato a uno dei soggetti distributori di acqua per uso civile, costituito in società di capitale o in cooperativa a responsabilità limitata e preesistente nell'ambito territoriale ottimale, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 10 e 11 della citata legge n. 36 del 1994 e dall'articolo 22, comma 9, della legge n. 142 del 1990, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge. Detto affidamento è subordinato alla condizione che la società, nel termine di due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, abbia esteso, anche mediante fusioni societarie, l'erogazione del servizio idrico integrato sino a comprendere almeno l'80 per cento della popolazione residente nell'ambito territoriale ottimale come definito ai sensi della citata legge n. 36 del 1994, ovvero ai sensi del comma 1-bis dell'articolo 6 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, introdotto dall'articolo 8 della legge 8 ottobre 1997, n. 344. Le concessioni di cui al comma 3 dell'articolo 10 della legge n. 36 del 1994 possono comunque essere mantenute fino alla loro scadenza e in ogni caso per un periodo non superiore a cinque anni, incrementabili ai sensi dei commi 6 e 7 del presente articolo. Per lo stesso periodo massimo possono essere mantenute le gestioni salvaguardate di cui al comma 4 dell'articolo 9 della legge n. 36 del 1994. Ove la condizione anzidetta non si sia verificata entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli enti locali procedono all'affidamento del servizio idrico integrato secondo quanto

previsto dal comma 8 del presente articolo.

10. I soggetti titolari delle concessioni o degli affidamenti di cui ai commi 4, 8 e 9 del presente articolo possono partecipare alle gare indette a norma degli articoli 22 e 23 della legge n. 142 del 1990, come sostituiti dall'articolo 1 della presente legge, senza limitazioni territoriali. Per i soggetti che devono essere costituiti o trasformati ai sensi dei commi 1, 2 e 3 del presente articolo, la partecipazione alle gare è consentita a partire dalla data dell'avvenuta costituzione o trasformazione.

11. L'articolo 25 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, è abrogato nella parte in cui si riferisce alla gestione associata di servizi pubblici locali.

12. Nell'articolo 32, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, la lettera *a*) è sostituita dalla seguente:

«*a*) gli statuti dell'ente, i regolamenti, l'ordinamento degli uffici e dei servizi;».

13. Nell'articolo 32, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, la lettera *f*) è sostituita dalla seguente:

«*f*) l'affidamento diretto di servizi pubblici locali a società di capitali controllate dall'ente locale, la costituzione di istituzioni, l'assunzione diretta di pubblici servizi, la partecipazione dell'ente locale a società di capitali e l'affidamento di attività o servizi mediante convenzione;».

14. Nell'articolo 32, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, la lettera *h*) è sostituita dalla seguente:

«*h*) gli indirizzi da osservare da parte delle istituzioni e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;».

15. Nell'articolo 32, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, la lettera *n*) è sostituita dalla seguente:

«*n*) la definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti del comune presso enti ed istituzioni, nonché la nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge».





