

N. 3295

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore DEBENEDETTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 MAGGIO 1998

—————

Norme per l’apertura al mercato dei servizi pubblici locali,
per la loro riorganizzazione e sviluppo su base concorrenziale

—————

ONOREVOLI SENATORI. - 1. *Obiettivo: mercato e concorrenza.* - Nella sua relazione annuale il 20 maggio scorso, il Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, osservando che «il settore dei servizi pubblici è caratterizzato da limitazioni legali all'accesso e da un'ampia diffusione di diritti speciali ed esclusivi», iniziava proprio dai servizi di pubblica utilità la sua rassegna dei settori «che ancora stentano ad aprirsi alla concorrenza». Su quelli forniti a livello nazionale, sotto la spinta delle autorità per la concorrenza nazionali e comunitarie, passi significativi, ancorchè insufficienti, sono stati compiuti in direzione di privatizzazioni e liberalizzazioni. Anche culturalmente e politicamente, solo una minoranza vi si oppone apertamente.

Ben peggiore è la situazione a livello locale, dove la volontà da parte del settore pubblico di conservare le posizioni di potere che conseguono alla gestione pubblica della fornitura dei servizi fa aggio sulle considerazioni di efficienza e sull'interesse dei cittadini. Invece il settore dei servizi pubblici locali è un campo che offre grandi opportunità alle capacità e alle iniziative imprenditoriali, con potenziali importanti benefici per la collettività in termini di nuova occupazione, di migliori servizi e di più bassi costi.

Il presente disegno di legge si propone di fornire strumenti per aprire questo settore di attività economica alla concorrenza; ma parte dalla convinzione che ciò debba essere fatto senza imposizione di riorganizzazione forzata dei servizi pubblici locali attraverso processi legislativi. Ad esempio, se si introducesse l'obbligo di trasformare tutte le aziende municipalizzate o i consorzi gestori di servizi in società per azioni, si correrebbe il rischio di dare vita in via generalizzata a società per azioni - enti pubblici, senza garanzia che in esse si adottino criteri

di gestione più efficienti, o che esse siano esposte alla concorrenza.

La stessa regolazione dei settori, se affidata alla creazione di sempre nuove «autorità» o «agenzie», può tradursi in una amministrativizzazione del sistema, perchè l'istituzione di tali nuovi organismi non potrebbe certo sostituire i compiti e il ruolo ormai consolidato dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato o di un'Autorità come quella per l'energia elettrica e il gas. Al contrario va evidenziato il rischio che nuove autorità o agenzie per i servizi pubblici locali che le regioni volessero eventualmente istituire portino a conflitti e intrecci di competenze con le Autorità esistenti.

Il presente disegno di legge parte dunque da un doppio obiettivo minimo: che il settore di attività dei servizi pubblici locali non sia sottratto all'iniziativa privata, a cui deve essere data la possibilità di competere alla pari; e che si eliminino gli ostacoli di natura localistica che impediscono l'aggregazione in ambiti economicamente razionali. Questo obiettivo minimo consente che siano rispettati quei principi di libertà di iniziativa privata e di apertura alla concorrenza impliciti nel dettato costituzionale ed esplicitamente riconosciuti dai trattati comunitari. Si è fiduciosi che i vantaggi economici che già così si possono ottenere, e la sensibilizzazione dei cittadini-utenti ai costi veri da essi sopportati, inneschino un meccanismo di riorganizzazione e di sviluppo; si è altresì convinti che questi processi debbano fondarsi sull'autonomia pubblica degli enti locali coinvolti e sulla autonomia imprenditoriale degli operatori del settore.

2. *Il problema della definizione.* - Preliminare a una nuova disciplina che si propone di riorganizzare e sviluppare i servizi pubblici locali è l'identificazione stessa del-

la nozione di servizio pubblico. Tale nozione ha molto impegnato la dottrina giuridica che non è giunta a risultati definitivi, anche perchè la normativa si è evoluta proponendo nuovi concetti che si affiancano ma non risolvono interamente quello di «servizio pubblico»: si pensi ai «servizi di pubblica utilità» di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, e successive modificazioni, e ai «servizi di interesse generale» o «servizi universali» di cui alla normativa comunitaria.

Nel contempo si è ritenuto che procedere a una elencazione di ciò che è oggi servizio pubblico locale sarebbe operazione antistorica: tale era infatti il metodo seguito nella nota legge Giolitti del 1903 sulla municipalizzazione dei servizi pubblici.

Parimenti inutile e forzosa è apparsa l'eventuale introduzione di una nozione oggettiva di servizio pubblico locale. Da un lato, ciò toglierebbe spazio agli enti locali per valutare e interpretare nei vari contesti i bisogni delle relative comunità (bisogni che possono essere diversificati). Dall'altro, lo sforzo di costruire una nozione oggettiva di servizio pubblico locale appare, più che altro, orientato a garantire che anche attività dei privati - in quanto oggettivamente di servizio pubblico a prescindere dall'affidamento del compito da parte di un ente locale - possano fruire di finanziamenti e sovvenzioni pubbliche.

Nulla di tutto questo è apparso utile per gli interessi degli utenti che devono fruire dei servizi.

Pertanto, si è scelta la strada della razionalizzazione, avendo presenti i due termini principali di riferimento: l'autonomia pubblica degli enti locali e l'autonomia imprenditoriale degli operatori del settore dei servizi. Onde garantire la salvaguardia di tali autonomie si è proposta una soluzione che appare lineare e incisiva al tempo stesso.

Anzitutto, si è stabilito (articolo 1, comma 2) che laddove gli enti locali intendano erogare prestazioni di servizio ai cittadini utenti, essi potranno procedervi liberamente (nell'ovvio rispetto degli equilibri finanziari

della gestione), ma senza vantare l'esercizio di poteri autoritativi o di monopoli giuridici o di privilegi.

Solo qualora determinate attività di prestazioni di servizi al pubblico siano individuate come compito obbligatorio da parte del legislatore (per esempio lo smaltimento dei rifiuti e il servizio idrico integrato), i comuni e le province vi provvederanno non in forma libera ma secondo i modelli di gestione tipizzati dalla legge (articolo 1, comma 4). Ovviamente, anche in quest'ultimo caso dovranno essere rispettati i principi di concorrenza e le regole di riforma amministrativa, che trovano conferma nelle norme organizzative di cui all'articolo 3.

3. Ottimizzazione degli ambiti economici.

- Per attuare il processo di riorganizzazione dei servizi pubblici locali è poi necessario garantire che essi possano esplicarsi in un bacino di utenza di dimensione adeguata; esigenza imprescindibile onde garantire che l'erogazione dei servizi pubblici locali avvenga secondo criteri di economicità, efficacia ed efficienza.

Ovviamente, per garantire il rispetto di tali criteri sarebbe stato non opportuno e inadeguato prevedere consorzi obbligatori per la gestione ovvero la costituzione sostanzialmente imposta di società, ancorchè miste, per la gestione. Si sarebbe trattato di soluzioni contrastanti con i principi di concorrenza e liberalizzazione che devono essere rispettati anche in forza del diritto comunitario.

Pertanto, il presente disegno di legge ha ritenuto di individuare lo strumento per il raggiungimento degli obiettivi predetti nella creazione di forme associative di cooperazione tra tutti gli enti locali ricompresi nel bacino di utenza rappresentato dall'ambito territoriale ottimale. Queste forme associative rappresenteranno (articolo 2) il momento unitario per l'esercizio delle funzioni amministrative che competono agli enti locali nei confronti della gestione e del gestore. In questo modo, si potrà pervenire a una automatica riorganizzazione dei servizi pubblici

locali perchè verrà meno la frammentarietà delle decisioni dei singoli comuni, decisioni che invece saranno coordinate e si risolveranno in un contesto unitario: la forma associativa di cooperazione.

Il disegno di legge intende circoscrivere per il futuro la nozione di servizio pubblico ai soli compiti di prestazione ravvisati obbligatori, per gli enti locali, da parte del legislatore. Tuttavia ci si doveva porre il problema dell'esistente perchè molte attività, che in futuro saranno liberalizzate, sono oggi organizzate come servizio pubblico ai sensi delle leggi vigenti (ed in particolare ai sensi del testo unico sulla municipalizzazione).

Pertanto, all'articolo 2, comma 1, si prevede che anche le attività oggi gestite come servizi pubblici devono essere riorganizzate e fare capo alle forme associative di cooperazione tra enti locali di cui si è detto.

A proposito delle forme associative di cooperazione tra enti locali si deve sottolineare che viene esplicitamente escluso che esse possano diventare strumento di gestione: esse sono invece un momento unitario di esercizio delle funzioni amministrative spettanti agli enti locali, che dunque dovranno assumere le deliberazioni in sede riunita, cioè in sede di forma associativa (articolo 2, comma 3).

Nello spirito di valorizzazione dell'autonomia pubblica delle regioni e degli enti locali, il disegno di legge non ha inteso identificare la forma associativa di cooperazione in un determinato e circoscritto modello di ente o agenzia. La scelta del modello è rimessa alle regioni e agli enti locali, ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112; potrà, ad esempio, essere usato il consorzio di funzioni (e non di gestione) di cui all'articolo 25 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni.

4. *Pubblico e privato.* - L'articolo 3 del disegno di legge fornisce applicazione al principio di pari ordinazione tra impresa pubblica e impresa privata presente sia nella nostra Costituzione (articolo 41), sia nel

Trattato europeo. All'impresa pubblica non possono essere attribuiti privilegi o affidamenti diretti, ma essa non può neppure essere espropriata o cancellata.

Se gli enti locali, nella loro autonomia e discrezionalità, intendono essere presenti anche nella gestione, potranno farlo ma su di un piano di assoluta *par condicio*. Questo pare sufficiente per garantire liberalizzazione e concorrenza; tutto il resto appare come un processo forzoso che può mascherare intendimenti che non coincidono con la protezione dell'utente.

5. *Monopoli naturali.* - Sovente in ambito locale le condizioni in cui viene reso un servizio pubblico appaiono essere quelle tipiche del monopolio naturale, e questa constatazione è sovente accampata per sottrarre la fornitura alla iniziativa privata. In proposito si possono fare le seguenti osservazioni:

in alcuni casi il monopolio appare naturale solo alla luce di consolidate abitudini: ad esempio nulla vieterebbe che nel trasporto locale più operatori possano operare sulla medesima tratta, o che nella raccolta rifiuti una pluralità di imprese operi in territori contigui;

in altri casi l'apparenza di monopolio naturale deriva da una parcellizzazione dell'ambito territoriale in cui opera un'impresa. In un assetto di mercato concorrenziale possono formarsi più imprese per soddisfare la totalità delle richieste del paese, consentendo una concorrenza per confronto da parte degli utenti e, se le imprese sono private e quotate in Borsa, anche da parte degli investitori;

la separazione tra rete e servizio è lo strumento a cui sempre più sovente si ricorre per avere concorrenza tra gestori, quando la duplicazione delle infrastrutture pare non possibile o non conveniente, in una delle condizioni cioè in cui si realizza un monopolio naturale. Questa soluzione va tuttavia incontro a non piccoli inconvenienti, in quanto essa spezza artificialmente l'unitarietà dell'impresa, e pone in capo a soggetti

diversi le decisioni di investimento, subordinandole a reciproche garanzie, sicchè ridotto risulta il livello degli investimenti e la soddisfazione degli utenti. Inoltre la separazione aggiunge costi per la contrattualizzazione dei rapporti tra gestore della rete e gestore dei servizi. Disottimizzazioni e costi vanno dunque attentamente commisurati ai vantaggi, e questi si avranno solo se la separazione consente di introdurre concorrenza nel mercato dei servizi. La separazione tra rete e servizio è quindi stata prevista non come obbligo ma come possibilità (articolo 3, comma 2);

sovente connessa alla problematica della separazione rete-servizio è quella della durata del contratto di fornitura. L'esistenza di un limite è intrinseca alla natura giuridica stessa del rapporto di concessione. Ben noti sono tuttavia gli inconvenienti a cui si va incontro: risulta arduo impegnare il fornitore a mantenere elevate efficienza degli impianti fissi e qualità del servizio per tutta la durata del contratto. Un elevato costo di investimento per acquisire in via definitiva la rete e la presenza di una concorrenza, reale o per confronto, paiono essere strumenti più diretti, che funzionano con meno controlli e che riducono gli spazi di discrezionalità dell'autorità pubblica. Tuttavia questi sviluppi appaiono politicamente ancora ostici: si è quindi ripiegato su una concessione non superiore a venti anni (articolo 3, comma 5).

6. *Prezzi, costi, ruolo del consumatore.* - In molti casi, come ricorda la citata relazione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, i servizi pubblici vengono pagati dai consumatori ad un prezzo significativamente inferiore al costo di produzione, dando così luogo a disavanzi gestionali coperti da finanziamenti pubblici direttamente erogati, dunque « senza che venga valorizzato il ruolo dell'utente nel processo di controllo sull'allocazione dei fondi». In tal modo si introducono «nel sistema economico privilegi che riguardano sia i lavoratori di queste strutture, che pos-

sono mantenere posti di lavoro e mansioni che altrimenti il mercato non consentirebbe, sia gli stessi comportamenti di impresa». Per ovviare a tale situazione è stato suggerito - anche da parte della commissione insediata dalla Presidenza del Consiglio, presieduta da Giacomo Vaciago, relatore Luigi Prosperetti - di imporre rigidi vincoli di bilancio che obblighino le amministrazioni «ad individuare le soluzioni organizzative economicamente più convenienti».

Il proponente ritiene invece che la pressione dei contribuenti costituisca lo strumento più efficace per evitare queste forme di redistribuzione occulta. Perchè questa pressione abbia modo di esercitarsi e di esplicitarsi al momento del voto, bisogna che i costi reali siano calcolati in modo tale da consentire confronti, siano certificati in modo indipendente e siano resi noti ai cittadini. A tal fine è previsto all'articolo 4 che entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge il Presidente del Consiglio dei ministri emani una direttiva sulla falsariga di quanto è avvenuto per la Carta dei servizi pubblici e per i relativi schemi generali di riferimento, ivi compresi i criteri per la presentazione di dati confrontabili. Per la certificazione dell'attendibilità di dovrebbe seguire il sistema della normativa tecnica UNI e/o ISO.

7. *Prevedibili effetti del disegno di legge.* - Per valutare l'adeguatezza della proposta agli scopi dichiarati in premessa, conviene analizzare i vincoli che essa pone, le libertà che consente, le prospettive che apre agli amministratori.

Il disegno di legge impone che la gestione dei servizi sia affidata in base a gara ad evidenza pubblica; che i comuni si associno per esercitare le funzioni amministrative in un ambito più vasto, stabilito dalla regione; che ciò che deve essere affidato al mercato non sia più organizzato come se fosse un servizio pubblico grazie ad un presunto «dominio» dell'amministrazione del territorio (ad esempio cablatura con convenzione assegnata senza gara).

Si consente al comune di organizzare la fornitura del servizio come crede, sia mantenendo la piena proprietà delle proprie aziende, sia dismettendole, sia associando altri imprenditori, sia apportando i beni strumentali in apposita società ed ottenere un canone d'uso da parte del gestore.

La presente proposta apre ai comuni la possibilità di valorizzare le proprie aziende: non avranno più limiti territoriali, perchè opereranno nell'ambito più ampio fissato dalla regione, e perchè potranno partecipare a gare anche in altre province e regioni; non avranno limiti dimensionali, dato che potranno aggregarsi senza oneri fiscali. Sarà più facile venderle perchè il nuovo gestore avrà nella forma associativa il proprio unico interlocutore amministrativo.

8. *Analisi dell'articolato.* - L'articolo 1 richiama le leggi che hanno rappresentato il più significativo punto di svolta nell'affermazione dei principi di concorrenza (nell'erogazione dei servizi di pubblica utilità) e di riforma amministrativa. Si tratta della legge 14 novembre 1995, n. 481, concernente le speciali Autorità nazionali per i servizi, e della legge 15 marzo 1997, n. 59, comunemente nota come legge Bassanini 1. Essendo tali i punti di riferimento normativo, risulta logico affermare subito regole di libertà e di autonomia: il comma 2, facendo chiarezza su di un tema assai dibattuto, sancisce l'autonomia degli enti locali di effettuare qualsivoglia intervento di carattere economico e sociale - purchè utile per le rispettive popolazioni - ma senza che essi possano accampare privilegi pubblicistici. Si prevede infatti che essi devono agire secondo le regole paritarie del diritto civile; il che significa che, a tali fini, non potranno esercitare poteri autoritativi nè arroccarsi su monopoli di fatto.

Dunque, in linea di principio, ogni intervento nell'economia e nel sociale si dovrà svolgere su di un piano di parità con quelli dei privati, che godranno dunque di un grado di maggiore libertà.

Il principio affermato con il comma 2 sta a significare che i comuni non potranno ostacolare o condizionare la facoltà dei privati di effettuare interventi di carattere economico e sociale; non potranno negare l'uso di beni pubblici (necessari per lo svolgimento di tali iniziative) qualora l'impresa interessata possieda i requisiti per ottenere tale uso; non potranno, soprattutto, pretendere di svolgere un'attività di regolazione o di controllo, perchè quest'ultima potrà essere espletata solamente in relazione ai servizi pubblici di cui al comma 4. Infatti, l'orientamento degli interventi economici e sociali non sarebbe ammissibile per contrasto con i principi di libertà (è ovvio peraltro che essi a somiglianza di qualunque attività umana non potranno essere svolti *contra legem*).

A questa regola tendenziale faranno eccezione solo i servizi pubblici obbligatori (che la legge impone agli enti locali di espletare), come ad esempio lo smaltimento dei rifiuti urbani e i servizi di acquedotto, fognature e depurazione. Per essi, comunque, il disegno di legge garantisce la concorrenza nell'acquisizione della posizione di gestore (articolo 3) e la trasparenza dei costi e delle prestazioni (articolo 4).

Vi è dunque un concetto stabile (valido per il futuro) di servizio pubblico, che coincide con le prestazioni che gli enti locali devono obbligatoriamente assicurare ai cittadini, ed un concetto transitorio, che è più ampio del primo e che ricomprende le attività di prestazione ancorchè facoltative oggi organizzate come servizio pubblico. La definizione di cosa s'intende per servizio pubblico in via transitoria è data dall'articolo 2, comma 2, in relazione a quanto è statuito nel comma 1 del medesimo articolo.

Dunque, la nozione transitoria di servizio pubblico è più ampia di quella futura ed era necessario stabilirla affinchè le attività, che in futuro non potranno più essere considerate servizio pubblico, possano gradatamente arrivare alle dinamiche di mercato e di liberalizzazione prefigurate nell'articolo 1, comma 2.

L'articolo 2 del disegno di legge introduce il principio della necessaria cooperazione tra enti locali per l'organizzazione dei servizi pubblici. I comuni e le province non sceglieranno più il gestore singolarmente, ma dovranno esercitare tale funzione (così come quelle di indirizzo e vigilanza) in sede unitaria. Si avrà così un superamento delle frammentazioni decisionali e si acquisiranno bacini di utenza più ampi, nei quali le imprese di gestione potranno muoversi con maggiore dinamismo.

Comunque, non si è inteso imporre una determinata forma di cooperazione agli enti locali. Essi potranno scegliere quella più appropriata ai singoli contesti. L'unico vincolo è rappresentato dalla necessità di aggregarsi al fine di raggiungere i risultati di economicità, efficienza ed efficacia che solo una gestione su area vasta può fornire.

Poichè oggi sono organizzate come servizio pubblico (municipalizzato o concesso a terzi) moltissime attività anche non obbligatorie per i comuni, in attesa del processo di liberalizzazione (che è affidato alle dinamiche dell'economia e non a processi forzati di misure amministrative), si è stabilito che le forme associative di cooperazione debbono essere utilizzate anche per riorganizzare tali servizi. Questo può essere un razionale momento di passaggio dall'attuale regime amministrativo al futuro, che vedrà una assoluta parità tra soggetti pubblici e soggetti privati nell'attività di intervento economico o sociale.

Al fine di agevolare le riorganizzazioni e la futura liberalizzazione si è stabilito (comma 7) che le aziende municipalizzate devono avere un termine certo di durata. Il che non comporta un loro scioglimento o liquidazione ma solo la fissazione di una data certa (rinnovo consapevole e non immotivato funzionamento *sine die*) per

L'articolo 4 si preoccupa di stabilire un sistema snello e al contempo incisivo per le verifiche di trasparenza ed efficienza gestionale. È un sistema basato sugli *standard*

l'espressione delle decisioni circa la gestione.

Nel senso di un'affermazione di principi di concorrenza e di libertà economica si pone anche la norma di cui comma 6. La proroga ventennale *ex lege* delle concessioni per le società già facenti capo alle partecipazioni statali si deve intendere riferita alle sole concessioni statali; ragionare diversamente significherebbe ingessare in maniera immotivata il mercato dei servizi locali.

Il comma 8 detta norme di agevolazione dei processi di aggregazione delle aziende esistenti, al fine di accelerare il processo di riorganizzazione dei servizi locali per ambiti territoriali ottimali. Il comma 4 ha tenuto conto della specificità delle aree metropolitane, nelle quali le relative istituzioni rappresentano il punto di riferimento dell'ambito territoriale ottimale, che assume dunque dimensione metropolitana.

Con l'articolo 3 si introduce la possibilità di conferire i beni oggi destinati a pubblico servizio ad apposite società, al fine di evitare che comuni e province siano spogliati, se non desiderano dismetterli, dei loro patrimoni.

In ogni caso, il comma 2 si preoccupa di agevolare anche fiscalmente tale processo di conferimento onde favorire la riorganizzazione.

In merito alle forme di gestione si rinvia alla legislazione vigente e alle opzioni ormai consolidate: azienda speciale, concessione a terzi, società anche mista di gestione. In ogni caso, tutti i gestori sono posti sullo stesso piano dovendo sottomettersi a gara per ottenere l'affidamento del servizio. Anche se la legislazione vigente sarà riformata, al proponente interessava segnalare che i modelli di gestione devono essere i tre enumerati e che non è possibile togliere a comuni e province ogni possibile alternativa.

di cui alle norme ISO 9000, che è il logico completamento del processo di garanzia di qualità introdotto con le Carte dei servizi pubblici.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. La presente legge detta norme per l'applicazione ai servizi pubblici locali dei principi di concorrenza previsti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, e successive modificazioni, e dei principi di riforma amministrativa di cui alla legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni.

2. Ferme restando le funzioni amministrative di cui sono titolari in base alla legge, i comuni e le province possono effettuare interventi di carattere economico e sociale, considerati rispondenti agli interessi delle rispettive comunità locali, secondo le regole del diritto civile senza esercizio di poteri autoritativi o condizioni di riserva o privilegio.

3. Le disposizioni di cui al comma 2 si applicano a tutte le nuove iniziative deliberate da comuni e province dopo la data del 31 maggio 1998.

4. Nei casi in cui la legge attribuisca a comuni e province il compito di gestire obbligatoriamente determinate attività di prestazione di servizi nei confronti delle comunità locali, le stesse sono organizzate come servizi pubblici nelle forme indicate dall'articolo 3. In tutti gli altri casi si applica il disposto di cui al comma 2.

5. Ai fini dell'applicazione della presente legge le comunità montane sono equiparate a comuni e province.

Art. 2.

1. I comuni e le province devono organizzare i servizi pubblici, ivi compresi quelli attualmente gestiti, attraverso forme associative di cooperazione, individuate ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legi-

slativo 31 marzo 1998, n. 112. Nell'individuazione delle forme di cooperazione, le regioni e gli enti locali si attengono al principio della aggregazione di servizi pubblici omogenei in capo alla medesima forma di cooperazione, al fine di evitare la creazione di un numero eccessivo di enti e organismi pubblici.

2. Per servizi pubblici attualmente gestiti da comuni e province si intendono tutte le attività gestite attraverso le forme di cui al testo unico approvato con regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578, e successive modificazioni, agli articoli 265, 266 e 267 del testo unico approvato con regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, e all'articolo 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni. Qualora i servizi pubblici siano stati affidati in appalto e la durata sia superiore a cinque anni il rapporto si intende di natura concessoria ai fini dell'applicazione della presente legge; negli altri casi, alla relativa scadenza si applicano le norme di cui al decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, al decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158, e successive modificazioni, e alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, per il caso in cui lo svolgimento di lavori sia prevalente rispetto alla prestazione di servizi.

3. Le forme associative di cooperazione di cui al presente articolo sono organismi di esercizio unitario delle funzioni amministrative riguardanti la gestione dei servizi; esse non possono comunque espletare attività di gestione neppure attraverso la partecipazione a consorzi e società.

4. L'ambito territoriale di riferimento per la riorganizzazione dei servizi pubblici locali, ai sensi della presente legge, viene fissato con legge regionale da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. L'ambito territoriale è determinato in base a considerazioni di economicità di gestione e deve comprendere popolazioni non inferiori a 300.000 abitanti. In assenza di una legge regionale, l'ambito territoriale coincide con il territorio delle province. Le aree metropolitane istituite o

da istituire ai sensi delle leggi vigenti costituiscono autonomo ambito territoriale ai fini dell'applicazione della presente legge.

5. Per l'applicazione coordinata della legge 5 gennaio 1994, n. 36, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni, la legge regionale può disporre l'identità del bacino per l'organizzazione dei servizi idrici integrati e del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

6. Le forme associative di cui al comma 1 subentrano ai comuni e alle province nell'esercizio di tutte le funzioni amministrative, ivi comprese quelle di affidamento della gestione ai sensi dell'articolo 3, di indirizzo e vigilanza nei confronti degli attuali gestori anche monocomunali, nonché quelle attinenti al riscatto, alla revoca e alla decadenza delle forme di gestione. I concessionari privati possono proseguire le gestioni da loro espletate alla data del 31 maggio 1998 sino alla scadenza prevista nelle convenzioni vigenti. La norma di cui all'articolo 14 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, si deve interpretare nel senso che la proroga ventennale delle concessioni di cui al comma 4 del citato decreto-legge si intende riferita alle sole concessioni rilasciate da Amministrazioni dello Stato.

7. Per tutte le ipotesi in cui i servizi pubblici locali siano attualmente gestiti attraverso aziende speciali o consorzi di cui non sia stato stabilito un limite di durata, quest'ultimo si intende fissato all'anno 2005.

8. Entro il 30 giugno 1999, ogni forma associativa di cui al presente articolo formula un programma esecutivo di riorganizzazione dei servizi nell'ambito territoriale di riferimento, che può contemplare anche procedimenti di fusione di aziende, consorzi o società a partecipazione pubblica locale. I programmi di riorganizzazione devono prevedere l'integrale rispetto del principio di cui all'articolo 1, comma 2, così come la cessazione di ogni competenza delle forme associative di cooperazione, per tutto quan-

to riguarda i servizi pubblici non obbligatori, decorsi venti anni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Ai procedimenti di fusione si applicano le norme di cui agli articoli 2501 e seguenti del codice civile; tali procedimenti, anche per il profilo dell'eventuale conferimento di beni da parte degli enti locali o delle aziende e consorzi interessati, sono esenti da imposizioni fiscali, dirette e indirette, statali e regionali.

9. Fermo restando che il gestore dei servizi pubblici è scelto a mezzo di procedure ad evidenza pubblica, secondo quanto prescritto dall'articolo 3, i soci privati delle società a partecipazione pubblica locale possono essere individuati a seguito di specifiche trattative dirette motivate da speciali circostanze.

Art. 3.

1. Al fine della riorganizzazione dei servizi pubblici locali, i beni destinati al pubblico servizio, ivi compresi quelli aventi natura demaniale, possono essere conferiti in proprietà a società costituite o partecipate da tutti i comuni interessati. Le società hanno come proprio oggetto sociale l'amministrazione economica dei beni destinati al pubblico servizio con il vincolo di mantenere la relativa destinazione, salvi i casi di accertata impossibilità tecnica o di diseconomia nel relativo utilizzo.

2. Gli enti locali proprietari di aziende speciali anche consortili e di società a prevalente capitale pubblico possono deliberare il conferimento dei beni destinati al pubblico servizio, espletato dalle suddette aziende e società, alle apposite società di cui al comma 1 anche nelle ipotesi in cui le prime siano risultate non assegnatarie del servizio pubblico a seguito delle gare previste dal comma 3. Il conferimento di tali beni è esente da imposizioni fiscali, dirette o indirette, statali e regionali. Le medesime disposizioni si applicano anche nei casi in cui i servizi pubblici siano attualmente gestiti in economia diretta da parte degli enti loca-

li e tale forma di gestione debba essere superata ai sensi del comma 8.

3. La gestione dei servizi pubblici locali, sia che venga espletata a mezzo dei beni di cui ai commi 1 e 2 sia negli altri casi, è sempre affidata da parte delle forme associative di cooperazione di cui all'articolo 2 a seguito di procedure ad evidenza pubblica.

4. Quando non vi sia nessuna offerta o offerta appropriata, le forme associative interessate possono assegnare direttamente i servizi a gestori idonei già operanti nell'ambito territoriale o in ambiti territoriali limitrofi e precisamente a concessionari ovvero ad aziende speciali, consorzi o società miste, anche da costituire obbligatoriamente da parte degli enti territoriali compresi nell'ambito, secondo prescrizioni deliberate dalla forma associativa. L'affidamento è disposto sulla base di motivazioni tecniche ed economiche a sostegno della scelta effettuata.

5. Gli affidamenti dei servizi pubblici locali non possono avere durata superiore a venti anni.

6. Il gestore prescelto a seguito delle procedure concorsuali di cui al comma 3 riveste la qualifica di concessionario di diritti speciali.

7. Il gestore che espleti il servizio attraverso beni di proprietà delle società di cui al comma 1 deve corrispondere un canone stabilito secondo i criteri fissati dalla legge regionale.

8. Le figure soggettive che possono essere assunte dai gestori dei servizi pubblici locali a carattere economico e imprenditoriale sono quelle di cui agli articoli 22, comma 3, lettere *b)*, *c)* ed *e)*, 25 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, e successive modificazioni, e 17, commi 51 e seguenti, della legge 15 maggio 1997, n. 127. Le aziende speciali anche consortili e le società miste di cui alle citate disposizioni hanno piena capacità di diritto privato e autonomia imprenditoriale e possono operare anche al di fuori del territorio

degli enti locali che le hanno costituite o ad esse partecipano, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, anche per partecipare alle procedure concorsuali ad evidenza pubblica di cui al comma 3.

Art. 4.

Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettere *b)*, *e)*, ed *f)*, della legge 23 agosto 1988, n. 400, eventualmente anche in occasione dell'aggiornamento degli schemi generali di riferimento per le Carte dei servizi pubblici, sono fissati i criteri per la redazione da parte di ogni gestore dei servizi pubblici locali di resoconti annuali informativi sui servizi espletati, sul loro costo e sulle tariffe praticate all'utenza. I resoconti sono resi pubblici presso le sedi di ciascun gestore e presso apposito ufficio da costituire in seno alle forme di cooperazione di cui all'articolo 2. Trascorsi tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ogni gestore dovrà rispettare *standard* di qualità nella produzione e prestazione del servizio certificati secondo la disciplina vigente nell'Unione europea.

