



Conferenza Unificata del 29 ottobre 2009

Elenco B punto 24

Premessa

Il settore servizi pubblici locali negli ultimi anni è stato interessato da intensi e ripetuti processi di riforma.

Gli interventi più significativi e recenti in materia sono stati effettuati attraverso il DL 112/2008 "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", articolo 23 bis inerente "*Servizi pubblici locali di rilevanza economica*", convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133 e con il DL 135/09 "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee", articolo 15 inerente "*Adeguamento alla disciplina comunitaria in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica*", in corso di conversione in Commissione Affari costituzionali del Senato (AS 1784).

Quest'ultimo articolo interviene innovando profondamente la materia, soprattutto in tema di società partecipate dai Comuni, con un nuovo regime transitorio e disponendo anche la vendita delle azioni detenute dai Comuni in società quotate.

All'interno del provvedimento quindi l'attenzione dell'ANCI si focalizza necessariamente sul suddetto articolo 15 che, ad oggi, costituisce la nuova e vigente disciplina dei servizi pubblici locali, essendo stato inserito direttamente nel testo del decreto legge, ma che quasi certamente sarà modificato durante l'iter di conversione.

Interventi dell'ANCI

In tale contesto, nel nostro ordinamento continua ad aversi la totale assenza di un quadro regolatorio unitario, chiaro e stabile nel quale l'ANCI è intervenuta da subito chiedendo delle norme che **introducessero il principio della concorrenza "nel" mercato, la liberalizzazione "vera", dove l'utente/cittadino può scegliere tra una pluralità di operatori, autorizzati alla erogazione del servizio, riconoscendo, quale funzione fondamentale dei Comuni, l'individuazione e regolazione delle attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario per assicurare il soddisfacimento dei bisogni delle persone appartenenti alla comunità locale.**

Appena il DL 135/09 è stato presentato in Parlamento (ramo Senato) per la conversione in legge, **l'ANCI ha presentato delle proposte emendative** in Commissione Affari Costituzionali del Senato, assegnataria del provvedimento, al fine di inserire alcuni temi fondamentali che mancano nella riforma dei servizi pubblici locali.

A conferma della delicatezza del tema che ha importanti impatti economico-sociali per Comuni, imprese e cittadini, la **Commissione A.C. del Senato il 21 ottobre u.s. ha convocato in audizione** l'ANCI ed altre associazioni, per avere computo dei problemi legati alla riforma che si vuole porre in essere. In tale sede sono state ribadite le ragioni dell'Associazione ed è stata depositata una memoria con allegati gli emendamenti già presentati in commissione.

Da ultimo va considerato che la **Commissione Bilancio del Senato** nella seduta del 21 ottobre u.s. ha espresso **parere contrario sull'articolo 15**, in relazione ai danni patrimoniali a carico degli enti locali detentori di quote di partecipazione.

Dall'articolo 23bis del DL 112/08 all'articolo 15 del DL 135/09

Con l'approvazione dell'articolo 23bis della legge n. 133 del 6 agosto 2008, di conversione del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, si è segnata un'ulteriore e non definitiva tappa, nella lunga storia di riforma dei servizi pubblici locali. L'ANCI, ha espresso da subito molti dubbi segnalando a Governo e Parlamento le numerose criticità del nuovo intervento normativo le cui disposizioni hanno finito per aggiungere altra confusione e contraddizione alle regole esistenti.

Il principio cardine della disciplina dei servizi pubblici locali prevista nell'articolo 23 bis è la tutela della concorrenza attraverso un'unica modalità "ordinaria" di affidamento ossia la "*procedura ad evidenza pubblica per il conferimento della gestione*". La gestione diretta dei servizi attraverso società a partecipazione, totale o parziale, pubblica viene quindi assoggettata a divieti e restrizioni tali da azzerarne il fenomeno.

In merito a tali partecipazioni azionarie, la posizione dell'Associazione è molto chiara: **nessun freno alle liberalizzazioni, nessuna volontà conservatrice, ma la ferma convinzione che i servizi pubblici locali vadano liberalizzati al mercato e non abbandonati allo stesso**. Le eventuali scelte di *autoproduzione* delle *local utilities* vanno sì adeguatamente motivate, ma non discriminate in quanto tali, ciò a tutela dell'autonomia degli enti locali e del patrimonio pubblico locale.

La modifica normativa introdotta con il **decreto legge del 9 settembre 2009 n. 135, articolo 15 recante "adeguamento alla disciplina comunitaria in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica"**, nelle intenzioni del Governo, vuole adesso porre rimedio alle criticità della precedente innovazione operata con la legge 133/08.

La nuova disposizione fa chiarezza su alcuni punti di grande ambiguità del precedente intervento normativo e può essere considerata un primo passo in avanti verso un quadro regolatorio completo. Le nuove norme, recepiscono alcuni **orientamenti giurisprudenziali interni e comunitari (da ultimo conclusioni dell'Avvocato Generale della Corte di Giustizia Europea del 2/6/2009 n. C-196/98)**, considerando anche l'affidamento a società mista pubblica privata quale forma "ordinaria", insieme alla gara, a condizione però che il socio sia scelto con procedure competitive ad evidenza pubblica a doppio oggetto: contestuale scelta per socio e l'attribuzione dei compiti operativi e che quest'ultimo detenga non meno del 40 % del capitale. **Pur valutando positivamente l'allineamento alla disciplina comunitaria**, vi sono dubbi e perplessità circa l'affidamento al privato dell'universalità dei compiti operativi della costituenda società.

Inoltre l'innovazione inerente la disciplina puntuale del **periodo transitorio**, pur con l'obiettivo di rendere contendibili le quote di controllo pubbliche nelle società quotate erogatrici di servizi pubblici locali, dispone un **termine del tutto inadeguato per compiere tali operazioni di dismissione (31.12.2012)**, obbligando di fatto i Comuni a vendere tali partecipazioni di controllo, con un altissimo rischio di prezzi di cessione molto bassi e conseguenti perdite patrimoniali elevate.

Pertanto si ritiene necessario modificare il testo in discussione, **allungando il termine previsto almeno al 31.12. 2015.**

Infine sostanzialmente invariata resta tutta la disciplina degli affidamenti diretti a società *in house* (con requisiti comunitari: controllo analogo e prevalenza dell'attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano) considerati "eccezionali", quindi oltremodo discriminati e condizionati dalla "prova diabolica" della sussistenza di *ragioni economiche, sociali, geomorfologiche e territoriali che impediscono il ricorso al mercato.*

Le proposte emendative dell'ANCI all'articolo 15 del DL 135/09 (AS 1784) in Commissione A.C. del Senato

Secondo l'ANCI nella disposizione in esame mancano alcuni temi fondamentali per completare la disciplina dei servizi pubblici locali, quindi l'Associazione ha presentato delle **proposte emendative in Commissione A.C. del Senato**, ribadite **nell'audizione del 21 ottobre u.s.** presso la stessa, volte a:

- Favorire il processo di liberalizzazione del mercato attraverso la **definizione di idonee forme di incentivazione**, anche di carattere economico - finanziario, a favore degli enti locali che cedono proprie quote di partecipazione a società di gestione dei servizi pubblici locali;
- introdurre il **principio della separazione** tra proprietà e gestione delle reti e attività di gestione ed erogazione dei relativi servizi;
- eliminare alcuni **dubbi interpretativi** relativamente a quali siano le gestioni non rientranti negli specifici casi disciplinati dal comma 8;
- disciplinare il **corretto riferimento ai compiti operativi** spettanti al socio privato mitigando l'originale previsione che obbligava ad affidargli l'universalità dei compiti stessi;
- **fissare al 2015 il termine** per la dismissione delle partecipazioni pubbliche nelle società quotate che devono scendere sotto il 30% del capitale. Ciò a maggior tutela delle pubbliche amministrazioni sia in merito al rischio di non poter oggettivamente adempiere in un termine così breve, sia in relazione al potenziale deprezzamento delle azioni.