

Come incide la riforma dei servizi pubblici locali sul settore funerario

di Daniele Fogli

Premessa

È presumibile che quando verranno lette queste note la riforma dei servizi pubblici locali sia già divenuta legge.

Al momento in cui si scrive non possiamo che valutare il testo noto, approvato da un ramo del Parlamento e cioè dal Senato il 30.5.2000, poi tradottosi nel DDL AC 7042.

Procederemo pertanto ad un primo esame degli effetti della riforma col commento dell'articolato, tenendo conto che potrà subire cambiamenti in fase di approvazione definitiva.

Chi volesse disporre del testo dell'AC 7042 potrà scaricarlo dal sito www.cispel.it o direttamente dal sito www.camera.it.

Nel merito è bene mettere subito in risalto quella che appare una delle maggiori pecche del testo attuale e cioè l'obbligo per i comuni di provvedere a deliberare le trasformazioni di gestione in tempi lunari: entro il 31.12.2000, pena, dopo altri 3 mesi di inerzia nei quali dovrebbe provvedere il sindaco, l'intervento di commissari *ad acta* e l'immediato svolgimento di una gara per l'individuazione dei soggetti gestori.

Se a ciò uniamo il fatto che il Governo dovrà emanare almeno un decreto attuativo entro il 31.10.2000, ci si troverà di fronte ad un ingorgo di fine d'anno che non aiuterà certamente a produrre scelte consapevoli.

Ulteriore elemento discutibile la eliminazione in aula al Senato di un comma che disciplinava l'istituzione di apposite strutture tecniche dedicate allo svolgimento delle gare e alla predisposizione dei contratti di servizio.

Un vero peccato, in quanto una delle principali debolezze degli enti locali è sempre stata la capacità di indirizzo e governo dei servizi pubblici locali. Un mercato per ben funzionare non deve essere solo regolato dal lato della offerta, ma occorre pure una domanda capace e consapevole.

Enormi invece i cambiamenti nel modo di gestire i servizi pubblici locali! Ma per l'analisi dettagliata occorre rimandare al testo commentato.

Gli effetti sul settore funerario

1) Ai servizi funerari si applicano le normative di cui al comma 4 dell'art. 22 come modificato dall'art. 1 del DDL di riforma.

2) Ai sensi dell'art. 22/2.1 l'e.l. valuta se un servizio può essere definito pubblico locale (SPL). Verifica entro il 31.12.2000 (su ambiti consortili c'è un anno in più) come adeguare la situazione di fatto ai contenuti della legge e cioè:

a) per ogni tipologia di servizio, per il territorio indagato, se il servizio svolto dall'iniziativa privata in concorrenza assicuri o meno:

- regolarità
- continuità
- accessibilità
- economicità
- qualità

del servizio all'utenza in condizioni di eguaglianza.

Si può intervenire dichiarando un servizio SPL se anche 1 solo di

questi elementi non è assicurato. Occorre darne motivazione nel provvedimento.

b) Se l'attività può essere definita SPL vi è l'obbligo di intervenire a regime con una delle forme di gestione stabilite dall'art. 22/4. Nel periodo transitorio vale quanto stabilito all'art. 2 del DDL di riforma e precisamente al comma 13.

c) L'e.l. può sempre intervenire non dichiarando il servizio come pubblico locale. Agirà pertanto con strumenti di diritto privato.

d) Attività che saranno necessariamente attratte dal regime del SPL sono quelle cimiteriali (in senso di gestione complessiva) per il carattere di demanialità del cimitero, nonché i servizi necroscopici e cimiteriali in quanto servizi essenziali.

e) Attività che per lo più saranno escluse dal regime dei SPL sono le onoranze funebri. Queste potranno comunque essere svolte come servizio aggiuntivo di un'attività svolta come SPL (anche se con separazione contabile) oppure direttamente con strumenti di diritto privato (ad es. con ricorso a partecipazione in società di capitali, franchising, ecc.).

f) Il trasporto funebre è in una situazione a mezza via, con alcuni compiti che la legge attribuisce al comune (come servizio obbligatorio) e altri che invece possono essere liberalizzati. Analogamente deve essere deciso dal Governo l'atteggiamento sulla privativa per il trasporto funebre. Se il Regolamento di polizia mortuaria nazionale verrà modificato secondo il testo noto, l'attività di onoranze e trasporti funebri diverrà attività funebre e come tale soggetta ad un regime autorizzatorio.

3) I compiti propri dell'e.l. e del gestore saranno chiaramente identificati e codificati nel contratto di servizio. Il gestore non può invadere spazi dell'e.l. e quest'ultimo non può invadere spazi gestionali.

a) Primo effetto chiaro è che chi ha ancora commistione fra pubbliche funzioni e parte gestionale dovrà separarle. Ne consegue che le pubbliche funzioni possono essere svolte da appositi nuclei di interfaccia, ma propri degli e.l. (soli o consorziati).

b) Con il contratto di servizio vengono stabiliti i criteri di erogazione del servizio e i rapporti economici.

c) Le infrastrutture, gli immobili e quant'altro occorrente per fornire il servizio pubblico locale restano affidati al gestore per il tempo dell'affidamento. Transitano poi al comune, che per tutta la durata del rapporto resta proprietario, quindi vengono riaffidati ad un nuovo gestore subentrato e così via. Una delle più forti barriere alla creazione di concorrenza per il SPL, cioè la disponibilità degli impianti viene a cadere. Viene stabilito un criterio di valutazione degli incrementi di dotazioni impiantistiche o infrastrutturali realizzati dal gestore, per riversarli nella proprietà comunale.

d) La proprietà degli impianti esistenti passa all'e.l., con problemi connessi alla loro valorizzazione.

e) L'e.l. programma, indirizza, vigila, controlla. Svolge pubbliche funzioni. Regola i servizi essenziali nelle materie di sua competenza (Regolamento di polizia mortuaria comunale, ordinanze e direttive del sindaco).

f) Il gestore fornisce il servizio all'utenza secondo i criteri di regolazione stabiliti nel contratto di servizio e nella carta del servizio, regolamenti, ordinanze e con tariffe inferiori a quelle massime stabilite dall'e.l. o da altra Autorità preposta per legge.

4) Ricadute

4.1) Cimiteri

- a) Non è consentita la distinzione fra gestore dell'infrastruttura e gestore del servizio all'utenza.
- b) Le pubbliche funzioni sono limitate alla custodia cimiteriale in senso stretto (attività autorizzatoria, di anagrafe e catasto cimiteriale).
- c) Vi è obbligo di fornire sepoltura in condizioni di eguaglianza a tutta l'utenza.
- d) A regime si ha un termine ridotto (max. dieci anni) di affidamento della gestione dei cimiteri.
- e) Nella fase transitoria il termine massimo di mantenimento dello *status quo* è di 5 anni (per tutte le aziende speciali attuali che hanno avuto il servizio senza gara, ma anche per concessionari scelti con trattativa privata); diventa al max. di 10 anni nei casi si sia avuto l'affido a mezzo gara. Non è più consentito prorogare le concessioni o gli affidamenti giunti a scadenza durante il periodo transitorio.
- f) Può sorgere un problema per la individuazione di attività che possono essere svolte da chiunque nel cimitero in regime autorizzatorio, pur con fissazione da parte del comune di tariffe massime (ad es. operazioni cimiteriali).
- g) Sorgono problemi connessi con i meccanismi di cessione in uso delle sepolture (sia per le note questioni circa la competenza su beni demaniali, sia per motivi squisitamente contabili e/o fiscali). I problemi vengono accentuati dalla limitazione a 10 anni per l'affidamento della gestione dei cimiteri.

4.2) Crematori

- a) Sussiste il problema del ritorno degli impianti di proprietà delle So.Crem. (parziale o totale) al patrimonio comunale e quindi della valutazione degli stessi.
- b) È attività soggetta ai termini massimi di proroga degli attuali affidamenti (in genere 5 anni). Poi vi sarà un tempo massimo di affidamento di 10 anni (a regime).

4.3) Illuminazione votiva

- a) È attività anch'essa che sarà soggetta ai termini massimi di mantenimento degli attuali affidamenti. Poi vi sarà un tempo massimo di affidamento di 10 anni (a regime).

4.4) Celle di confraternita

- a) Si segnala in particolare il problema delle operazioni cimiteriali all'interno delle celle di confraternita, non più gestibili con forme di privativa (del comune o della confraternita), bensì in regime autorizzatorio, con tariffa massima stabilita da comune.

4.5) Pulizia tombe

- a) È attività che può essere considerata libera o tutt'al più autorizzata.

4.6) Servizi necroscopici

- a) Vi è ancora l'obbligo di fornire i servizi d'istituto necroscopici (e cioè trasporti per indigenti, deposito di osservazione, raccolta salme sulla pubblica via, ecc.).

4.7) Trasporti funebri interni al comune

- a) Permane ancora la possibilità di fruire della privativa, ma l'orientamento è sempre più difficile da mantenere (vedasi tra l'altro il testo della finanziaria 2000, art. 30, comma 8 della legge 23 dicembre 1999, n.488, che, nel patto di stabilità interno, invita proprio gli enti locali a rimuovere ogni ostacolo alla liberalizzazione dei servizi).
- b) Per quelli a pagamento il comune è tenuto a fissare la tariffa massima.

c) È consentito, se lo si vuole, stabilire il diritto fisso di cui al comma 3 dell'art. 19 del DPR 285/90.

d) Se il comune non ha assunto il servizio in privativa e contemporaneamente non lo gestisce direttamente, è possibile applicare, se lo si vuole, il diritto fisso di cui al comma 2 dell'art. 19 del DPR 285/90.

e) Il comune regola il servizio di trasporto funebre (Regolamento di polizia mortuaria comunale e ordinanza del sindaco).

4.8) Onoranze funebri

a) La possibilità di dichiarare che il servizio è SPL deriva dalla constatazione di cartelli fra le imprese di pompe funebri locali, dalla necessità di moralizzare il mercato locale (ad es. per infiltrazioni malavitose), per assenza di concorrenza fra imprese funebri.

b) Il trasporto funebre fra comuni diversi è attività propria di onoranza funebre (svolta in concorrenza).

5) Le forme di gestione che si ritiene diverranno predominanti saranno:

a) affido a mezzo gara;

b) affido diretto a S.p.A. maggioritaria (però resta confinata nel territorio dell'e.l. o dell'associazione di e.l. locali affidatari).

In particolare, per la componente cimiteriale e soprattutto necroscopica, la possibilità riconosciuta all'ente locale di procedere anche all'affidamento diretto determina importanti riflessi per gli organismi pluriservizi. Ad esempio, se un'azienda pluriservizio ha l'affido diretto dei cimiteri in un dato comune, tale fatto impedisce alla stessa di partecipare a gare per l'affidamento del medesimo servizio al di fuori del proprio ambito territoriale nonché per l'affidamento di altri servizi sia nel proprio ambito che al di fuori. Una conveniente soluzione al problema potrebbe essere la separazione del servizio funerario dagli altri servizi, mediante lo scorporo del soggetto gestore. Il servizio funerario potrebbe essere esercitato da una o più società separate.

6) La istituzione presenta obiettive difficoltà di utilizzo come strumento, in quanto è prevista laddove il servizio abbia carattere sociale e culturale, senza rilevanza imprenditoriale.

7) Si rammenta che diventerà importante fare riferimento al contratto nazionale di lavoro unico di settore, in questo caso il Federgasacqua funerario. Necessariamente occorrerà confrontarsi con altri contratti applicati da soggetti privati che opereranno nella gestione cimiteriale.

8) Gli effetti della riforma dei servizi pubblici locali sul testo attuale di riforma del Regolamento di polizia mortuaria sono importanti, in quanto essendo la legge fonte primaria, di rango superiore, il regolamento non potrà che adeguarsi alla riforma dei servizi pubblici locali e quindi la riserva, oggi prevista dallo schema di Regolamento di polizia mortuaria, per gestioni a totale o prevalente partecipazione pubblica locale sparirà, dovendosi prevedere anche il sistema dell'affidamento a gara del servizio. Cioché oltre al *project financing* vi sarà pure l'affidamento a mezzo gara, come di ogni altra possibilità di ricorso a una delle forme previste dal comma 4 dell'art. 22 (ci si riferisce all'attuale testo dell'art. 49/3 dello schema di Regolamento di polizia mortuaria nazionale).

Si segnala poi la differenza fra il periodo massimo di affidamento con una delle forme di gestione dei servizi pubblici locali (10 anni) ed il *project financing* (30 anni).

Sembra che possa essere spiegata dal fatto che nel primo caso si tratta di affido di una infrastruttura già esistente, con integrazioni

(per nuove costruzioni o dotazioni) limitati; nel secondo caso è invece situazione che può partire dalla realizzazione della infrastruttura *ex-novo*.

9) Pare che l'unica fonte normativa che possa consentire per via regolamentare di sottoporre a regime autorizzatorio l'attività funebre (detta accreditamento nel testo di modifica del DPR 285/90) sia data dai commi 2 e 10 dell'art. 22.

10) È inoltre importante definire con il regolamento la nozione di "ambito" funebre e cimiteriale.

11) Con la fissazione in 10 anni del periodo massimo di affido dei cimiteri si hanno effetti indiretti anche per il sistema tariffario delle cessioni in uso cimiteriale, che si avvicinerà sempre più a quello in uso nel privato (imputazione dei benefici economici al solo esercizio di competenza, con risconti delle eccedenze a livello pluriennale).

Analisi dettagliata delle innovazioni

La bozza di riforma della regolamentazione dei servizi pubblici locali determina la sostituzione completa degli articoli 22 e 23 del capo VII della L. 142/90, innovando fortemente la situazione oggi vigente.

Il testo di DDL AS 4014, approvato dal Senato il 30.5.2000 e trasferito per l'approvazione alla Camera (A.C. 7042), interviene con l'art. 22 sulle forme di gestione e con l'art. 23 a disciplinare le procedure di gara in caso di affidamento a terzi di servizi pubblici locali. Inoltre si detta una normativa transitoria per il passaggio graduale dall'attuale sistema al nuovo.

Per favorire la lettura integrale del provvedimento si sono commentate anche le norme che riguardano i servizi cosiddetti a carattere industriale (evidenziate con retinatura), cioè quelli disciplinati dal comma 3 dell'art. 22 del testo del DDL.

Pertanto tutte le parti prive di retinatura si riferiscono ai servizi di cui al comma 4 dell'art. 22 e cioè anche ai servizi funerari.

Art. 22 (Servizi pubblici locali e loro modalità di esercizio)

1) Non vi sono da segnalare significative variazioni nella definizione di servizio pubblico locale (è riproposta la precedente), viene, tuttavia, precisato che la definizione di servizi pubblici locali si ricava in via residuale, vale a dire attraverso l'esclusione delle attività riservate allo Stato, alle regioni o ad altre amministrazioni pubbliche.

2) La nuova formulazione del comma 2 assegna agli enti locali l'organizzazione dei servizi pubblici o di loro segmenti da attuarsi con le modalità previste dal medesimo articolo solamente quando lo svolgimento degli stessi, in regime di concorrenza, non ne assicuri la regolarità, la continuità, la accessibilità, la economicità e la qualità dell'erogazione in condizioni di uguaglianza.

In tale modo viene stabilito il principio di sussidiarietà per quanto riguarda la gestione dei servizi pubblici da parte dell'ente locale.

In questo comma si precisa che si possono avere gestioni separate per quanto riguarda il servizio e la infrastruttura strumentale a detto servizio. Vi sono poi contenute disposizioni che vincolano i gestori ad ammettere al godimento del servizio o della infrastruttura strumentale singoli utenti ed imprese aventi titolo, sulla base di condizioni oggettive, trasparenti e non discriminatorie, cioè in conformità

a quanto disposto dalla direttiva Presidente Cons. min. 27. 1. 1994, *Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*. Si estendono a soggetti che possono anche non essere pubblici i principi informativi dell'attività della pubblica amministrazione, in base alla circostanza che sono gestori di servizi pubblici: la particolarità della attività svolta, vale a dire, il fatto che la stessa sia volta a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità locale, ha il potere di conferire una sorta di pubblicizzazione al soggetto che la pone in essere.

3) I servizi pubblici locali vengono divisi in due grandi categorie: *Quelli di cui al comma 3:*

- erogazione di energia (esclusa l'elettricità) e gas;
- gestione ciclo dell'acqua;
- gestione rifiuti;
- trasporto collettivo di linea (tranne quelli a fune in montagna);
- altri eventuali con specifico regolamento governativo di attuazione, previa intesa Conferenza Stato, città e autonomie locali.

I servizi di questo tipo, a regime, sono affidati dagli enti locali, anche in forma associata ad uno o più gestori, pubblici o privati, scelti esclusivamente in base a gara, ai sensi dell'art. 23.

4) *Quelli di cui al comma 4*, ad esempio:

- edilizia pubblica;
- farmacie;
- servizi cimiteriali;
- servizi funebri;
- mercati;
- altri.

Si tratta di servizi che gli enti locali possono esercitare anche in forma associata, previa convenzione *ex art. 24 L. 142/90*, scegliendo, con atto motivato, tra le seguenti modalità:

a) **affidamento in base a gara** (*ex art. 23*);

b) **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 o privati.** Con l'affido diretto a società di capitali controllata (può essere anche totalmente controllata dal pubblico) si evita la gara per l'assegnazione del servizio, vi è l'obbligo di restare nel territorio degli ee.ll. convenzionati; per la scelta del/i socio/i privato/i si deve effettuare una gara pubblica (con criteri di valutazione delle offerte ispirati a principi di economicità, efficienza, adeguatezza). La norma precisa che si ha controllo nel caso in cui gli enti locali, singoli o associati per la gestione di uno o più servizi in cooperazione (ai sensi dell'art. 24 l. 142/90), dispongano della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria della società. Il requisito del controllo è imprescindibile: il suo venire meno determina la cessazione dell'affidamento;

c) **a mezzo di istituzione.** La istituzione, come disegnata dall'attuale testo, è ente strumentale dell'ente locale. Tale forma di gestione può essere impiegata solo per certe tipologie di servizi: vale a dire quelli a contenuto sociale e culturale, senza rilevanza imprenditoriale. L'istituzione ha un proprio statuto approvato dal Consiglio dell'ente locale ed acquista personalità giuridica con l'iscrizione nel registro delle imprese. 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. All'istituzione si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni del libro V del codice civile. L'azione dell'istituzione deve essere ispirata a criteri di efficacia, efficienza ed economicità e deve realizzare il pareggio di

bilancio, attraverso l'equilibrio dei costi e ricavi, compresi i trasferimenti di risorse finanziarie;

d) **in economia.** La gestione in economia diretta diventa scelta eccezionale. Occorre dimostrarne la convenienza economica, diversamente dalle altre forme. È limitata a modeste dimensioni e alle caratteristiche del servizio. Inoltre la scelta di avvalersi di una gestione in economia deve essere motivata dall'ente locale mediante apposita relazione economico-finanziaria.

5) Quando l'e.l. fa l'affido diretto alla società mista o alla istituzione, queste possono gestire servizi pubblici solo nell'ambito territoriale dell'ente titolare del servizio o in quello della associazione di enti locali a cui le stesse facciano capo.

6) Gli enti locali, in forma singola o associata, svolgono unicamente attività di indirizzo, di vigilanza, di programmazione, di controllo per quanto attiene la gestione dei servizi pubblici operata mediante affidamento con gara ai sensi dell'art. 23, o direttamente con società controllata o, ancora, con istituzione.

7) È affidata inoltre agli enti locali la regolazione di tali servizi in modo da assicurare la regolarità, l'accessibilità, la continuità, la fruizione in condizioni di uguaglianza dei servizi essenziali, l'universalità di questi ultimi e la determinazione della tariffa massima, quando la legge non disponga diversamente. Si tratta di una potestà regolamentare da esercitarsi nel rispetto delle leggi vigenti. In questo comma si trova un ulteriore richiamo (implicito) ai principi espressi nella direttiva Pres. Cons. min. 27.1.1994, *Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*.

8) La legge dispone che siano dei contratti di servizio, intercorrenti fra gli enti locali e i gestori dei servizi pubblici di cui ai commi 3 e 4, a stabilire la durata, le modalità di espletamento del servizio, gli obiettivi qualitativi, la equa distribuzione dei servizi sul territorio, 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. Tali contratti devono dare attuazione ai principi definiti dalle carte dei servizi. Vi è un richiamo alle disposizioni di cui al capo III del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 (1).

9) Sono tenute alla certificazione di bilancio le società che gestiscono i servizi di cui al comma 3, vale a dire:

- erogazione di energia (esclusa l'elettricità) e gas;
- gestione ciclo dell'acqua;
- gestione rifiuti;
- trasporto collettivo di linea (tranne quelli a fune in montagna);
- altri eventuali con specifico regolamento governativo di attuazione, previa intesa Conferenza Stato, città e autonomie locali.

È obbligatoria la separazione contabile quando da parte di un unico soggetto:

- vi sia la gestione di più servizi;
- vi sia la gestione di uno stesso servizio in più ambiti territoriali;
- vi sia la gestione di uno stesso servizio con diverse tipologie;
- vi sia il contemporaneo svolgimento di attività non strettamente connesse al servizio pubblico.

10) La legge consente di affidare mediante gara (ex art. 23) le attività di gestione e di sviluppo delle reti e impianti separatamente dall'affidamento, anch'esso mediante gara, del servizio all'utenza, limitatamente ai servizi di cui al comma 3:

- erogazione di energia (esclusa l'elettricità) e gas;
- gestione ciclo dell'acqua;
- gestione rifiuti;
- trasporto collettivo di linea (tranne quelli a fune in montagna);
- altri eventuali con specifico regolamento governativo di attuazione, previa intesa Conferenza Stato, città e autonomie locali.

11) La proprietà delle reti, degli impianti e delle "dotazioni dichiarate reversibili" nel contratto di servizio spetta all'ente locale.

In deroga alle disposizioni del codice civile relative al regime dei beni degli enti pubblici territoriali, la proprietà di reti ed impianti può essere conferita ad una società di capitali controllata dall'ente o dagli enti titolari del servizio in forma associata, con la partecipazione di altri soggetti pubblici e/o privati, questi ultimi ciascuno con una quota di capitale non superiore allo 0,1%, limitatamente ai servizi di cui al comma 3:

- erogazione di energia (esclusa l'elettricità) e gas;
- gestione ciclo dell'acqua;
- gestione rifiuti;
- trasporto collettivo di linea (tranne quelli a fune in montagna);
- altri eventuali con specifico regolamento governativo di attuazione, previa intesa Conferenza Stato, città e autonomie locali.

Il venir meno del controllo determina la cessazione del conferimento. La società dovrà avere nel proprio oggetto sociale esclusivamente l'amministrazione dei beni destinati al pubblico servizio, con il vincolo di mantenere la relativa destinazione.

Nel caso che la disciplina nazionale del settore lo consenta, la gara per la scelta del gestore delle reti e degli impianti e per la scelta del gestore del servizio all'utenza può essere delegata alla società proprietaria di reti ed impianti di più enti locali. In questo caso la durata massima dell'affidamento del servizio all'utenza non può essere superiore a 5 anni.

12) La durata massima dell'affido è stabilita in relazione alla tipologia del servizio:

- trasporto collettivo di linea = 9 anni
- gestione rifiuti escluso lo smaltimento = 9 anni
- gestione rifiuti compreso lo smaltimento = 15 anni

(1) D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286 (in Gazz. Uff., 18 agosto 1999, n.193), *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*. Capo III, art.11, *Qualità dei servizi pubblici*: "1. I servizi pubblici nazionali e locali sono erogati con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione, nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi. 2. Le modalità di definizione, adozione e pubblicizzazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità sono stabilite con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri. Per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente dalle regioni e dagli enti locali, si provvede con atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa con la conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. 3. Le iniziative di coordinamento, supporto operativo alle amministrazioni interessate e monitoraggio sull'attuazione del presente articolo sono adottate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, supportato da apposita struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri. È ammesso il ricorso a un soggetto privato, da scegliersi con gara europea di assistenza tecnica, sulla base di criteri oggettivi e trasparenti. 4. Sono in ogni caso fatte salve le funzioni e i compiti legislativamente assegnati, per alcuni servizi pubblici, ad autorità indipendenti. 5. È abrogato l'articolo 2 della legge 11 luglio 1995, n. 273. Restano applicabili, sino a diversa disposizione adottata ai sensi del comma 2, i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri recanti gli schemi generali di riferimento già emanati ai sensi del suddetto articolo".

- smaltimento rifiuti = 15 anni
- erogazione energia diversa da quella elettrica = 15 anni
- erogazione del gas = 12 anni
- ciclo dell'acqua = 20 anni
- tutti gli altri servizi = 10 anni

13) Allo scadere del periodo di affidamento del servizio, le reti e gli impianti rientrano nella disponibilità dei proprietari: vale a dire gli enti locali o le società da essi controllate. Le reti e gli altri impianti e dotazioni, realizzati durante il periodo di affidamento e dichiarati reversibili, sono trasferiti all'ente locale ovvero, se costituita, alla società controllata, alle condizioni stabilite nel bando di gara e nel contratto di servizio.

Art. 23 (Modalità di affidamento a mezzo gara)

L'articolo interviene a regolare:

1) requisiti soggettivi per la partecipazione a gare per l'affidamento di servizi pubblici locali:

a) società per azioni o a responsabilità limitata, sia private, sia partecipate dal pubblico (maggioritarie o minoritarie). Si noti che in un inciso viene esplicitamente ammessa la possibilità di operare fuori dei confini territoriali di origine per le sole società miste che si sottopongono a gara;

b) s.c.r.l. (cooperative);

c) GEIE;

d) limitatamente alle gare per l'affidamento dei servizi di cui al comma 4 dell'art. 22, possono partecipare anche le società di persone;

e) è fatto divieto di partecipazione alle gare alle società di capitali controllate dall'ente o dagli enti titolari del servizio in forma associata, con la partecipazione di altri soggetti pubblici e/o privati, questi ultimi ciascuno con una quota di capitale non superiore allo 0,1, che siano proprietarie di reti ed impianti, nonché alle società o loro controllate che, in Italia o all'estero gestiscono di fatto, o per disposizione di legge, di atto amministrativo o per contratto, SPL con affidamento diretto o assegnati con procedure non ad evidenza pubblica;

f) è fatto divieto di partecipazione anche alle società fiduciarie e alle società di capitali con azioni o quote al portatore, o aventi sede in paesi nei quali non è possibile rilevare da pubblici registri l'effettiva titolarità economica delle azioni o quote. Non possono altresì essere affidatarie di pubblici servizi le società partecipate da società con le caratteristiche di cui al precedente periodo;

g) non possono partecipare a gara le istituzioni.

2) Requisiti dell'affidamento (verrà emanato apposito regolamento ministeriale):

1) oggettivi;

2) proporzionati;

3) non discriminatori;

4) garanzia di prosecuzione nel servizio fino alla entrata del nuovo soggetto gestore (limitatamente ai servizi di cui al comma 3 dell'art. 22).

3) L'aggiudicazione della gara è fondata sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sulla base di parametri che misurino:

a) condizioni economiche;

b) livello di prestazione del servizio, con garanzia di rispetto degli standard fissati nelle carte dei servizi;

c) piani di investimento per sviluppo e potenziamento reti ed impianti;

d) piano di riutilizzo del personale dipendente del gestore uscente;

e) verrà emanato un apposito regolamento ministeriale.

4) È consentito l'affidamento di più servizi locali tramite unica gara solo nel caso essa abbia ad oggetto esclusivo i seguenti servizi:

• erogazione di energia (esclusa l'elettricità) e gas;

• gestione ciclo dell'acqua;

• gestione rifiuti;

• altri eventuali con specifico regolamento governativo di attuazione, previa intesa Conferenza Stato, città e autonomie locali.

In tale caso la durata dell'affidamento, unica per tutti i servizi affidati, non può superare i 10 anni.

5) Il nuovo gestore, con riferimento agli investimenti realizzati secondo il piano degli investimenti oggetto del precedente affidamento, è tenuto a subentrare nelle garanzie e nelle obbligazioni relative ai contratti di finanziamento in essere o ad estinguere queste ultime e a corrispondere al gestore uscente una somma pari all'eventuale 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. Detto valore residuo viene rivalutato, per la parte non coperta da mutui, in base all'indice ISTAT dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali riferito ai beni finali di investimento, a decorrere dalla data di acquisizione del relativo cespite. Le modalità di tale rivalutazione sono definite dall'autorità di regolazione del settore, se istituita.

6) Indennizzo al gestore uscente sul valor residuo delle infrastrutture realizzate (pari alla componente non ancora ammortizzata e detratti eventuali contributi pubblici a fondo perduto) secondo il piano di investimenti che a suo tempo si era impegnato a realizzare.

7) Obbligo di partire con le procedure di gara almeno un anno prima della scadenza dell'affidamento per i seguenti servizi:

– erogazione di energia (esclusa l'elettricità) e gas;

– gestione ciclo dell'acqua;

– gestione rifiuti;

– trasporto collettivo di linea (tranne quelli a fune in montagna);

– altri eventuali con specifico regolamento governativo di attuazione, previa intesa Conferenza Stato, città e autonomie locali.

8) Gli oneri gravanti sul nuovo gestore sono indicati nel bando di gara. Egli acquisisce la disponibilità degli impianti dalla data del pagamento della somma corrispondente agli oneri suddetti, ovvero dalla data in cui fa offerta reale della stessa.

9) Quando vi sia l'affidamento della gestione di reti ed impianti a soggetto diverso dal gestore del servizio all'utenza, ad entrambe le fattispecie si applicano le medesime norme sulla gara.

10) Gli appalti di lavori indetti da società che gestiscono servizi pubblici locali non possono essere affidati ad imprese controllate dalla stessa società ex art. 2359 comma 1, n. 1, codice civile (?).

(2) Art. 2359 Società controllate e società collegate – Sono considerate società controllate:

1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;

... omissis ...

11) Sentite le autorità indipendenti di regolazione, vale a dire il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti di cui all'art. 4 della legge 30 luglio 1998, n. 281 e la Conferenza unificata il Governo adotta dei regolamenti volti, tra l'altro, a stabilire i criteri e le modalità di espletamento e di aggiudicazione delle gare. Nel regolamento saranno riportati anche i casi in cui si consente al gestore del SPL di provvedere allo svolgimento dello stesso anche mediante società controllate ai sensi dell'art. 2359, comma 1, n. 1 del codice civile, vincolando però quest'ultime al rispetto del contratto di servizio.

12) Alle procedure di gara si applicano, da regolamento, le norme sulla società di progetto di cui agli artt. 37 - *quinquies* e 37 - *sexies* della legge 11 febbraio 1994, n. 109 ⁽³⁾, e successive modificazioni ed integrazioni.

13) Per i servizi pubblici locali per i quali non sia istituita l'autorità nazionale di regolazione dei servizi di pubblica utilità i regolamenti citati definiscono anche il contenuto essenziale dei contratti di servizio.

Norme transitorie e finali

1) Ogni comune decide entro il 31.12.2000 (per ambiti sovracomunali è il 31.12.2001) cosa fare, in adeguamento alla legge, con deliberazione di Consiglio comunale. Si può trasformare l'intero servizio in unica soluzione oppure trasformarlo per rami d'azienda (con diversa soluzione per ciascun ramo).

a) Servizi di cui al comma 3

a1) Obbligo di separazione contabile;

a2) Obbligo di scelta fra:

a21) indizione di gara per l'affidamento a terzi;

a22) trasformazione in:

- società di capitali (anche tra dipendenti);
- società cooperative a r.l (anche tra dipendenti).

b) Servizi di cui al comma 4

b1) Valutazione se le attività possano essere dichiarate servizio pubblico locale (SPL):

– se sì → scelta fra:

b11) affidamento a mezzo gara a società di capitali;

b12) affidamento diretto a società controllata;

b13) istituzione nei limiti oggettivi del servizio;

b14) eccezionalmente, con scelta motivata, gestione in economia.

– se no → si lascia all'iniziativa privata. Oppure l'ente locale può intervenire solo in concorrenza e con strumenti di diritto privato.

(3) 37-*quinquies*. Società di progetto.

1. Il bando di gara per l'affidamento di una concessione per la realizzazione e/o gestione di una infrastruttura o di un nuovo servizio di pubblica utilità deve prevedere che l'aggiudicatario ha la facoltà, dopo l'aggiudicazione, di costituire una società di progetto in forma di società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile. Il bando di gara indica l'ammontare minimo del capitale sociale della società. In caso di concorrente costituito da più soggetti, nell'offerta è indicata la quota di partecipazione al capitale sociale di ciascun soggetto. Le predette disposizioni si applicano anche alla gara di cui all'articolo 37-*quater*. La società così costituita diventa la concessionaria subentrando nel rapporto di concessione all'aggiudicatario senza necessità di approvazione o autorizzazione. Tale subentro non costituisce cessione di contratto. Il bando di gara può, altresì, prevedere che la costituzione della società sia un obbligo dell'aggiudicatario. (Articolo aggiunto dall'art. 11, L. 18 novembre 1998, n. 415).

1-bis. I lavori da eseguire e i servizi da prestare da parte delle società disciplinate dal comma 1 si intendono realizzati e prestati in proprio anche nel caso siano affidati direttamente dalle suddette società ai propri soci, sempre che essi siano in possesso dei requisiti stabiliti dalle vigenti norme legislative e regolamentari. Restano ferme le disposizioni legislative, regolamentari e contrattuali che prevedano obblighi di affidamento dei lavori o dei servizi a soggetti terzi. (Comma aggiunto dall'art. 6, L. 17 maggio 1999, n. 144).

37-*sexies*. Società di progetto: emissione di obbligazioni.

1. Le società costituite al fine di realizzare e gestire una singola infrastruttura o un nuovo servizio di pubblica utilità possono emettere, previa autorizzazione degli organi di vigilanza, obbligazioni, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 2410 del codice civile, purché garantite pro-quota mediante ipoteca; dette obbligazioni sono nominative o al portatore.

2. I titoli e la relativa documentazione di offerta devono riportare chiaramente ed evidenziare distintamente un avvertimento dell'elevato grado di rischio del debito, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro dei lavori pubblici (Articolo aggiunto dall'art. 11, L. 18 novembre 1998, n. 415).

2) Se viene scelta la trasformazione della azienda speciale in società di capitali (sia per servizi di cui al comma 3 che al comma 4 dell'art. 22), essa avviene con le modalità previste dalla legge Bassanini (L. 127/97 art. 17, commi da 51 a 57). Le stesse modalità si applicano anche alla trasformazione di aziende consortili, al consiglio comunale si sostituisce l'assemblea consortile. In questo caso le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei componenti; gli enti locali che non intendono partecipare alla società hanno diritto alla liquidazione sulla base del valore nominale iscritto a bilancio della quota di capitale. Di tali società l'ente titolare del servizio può restare socio unico per un periodo non superiore a due anni dalla trasformazione.

In questi casi si ha un bonus di 2 anni di moratoria fiscale.

3) La trasformazione delle vecchie istituzioni, avviene nella stessa maniera dell'azienda speciale (per le norme compatibili).

4) Per i servizi di cui all'articolo 22, comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142, i comuni di norma contermini con popolazione inferiore ai 5000 abitanti possono associarsi tra loro nelle forme consentite dall'articolo 24 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, per affidare direttamente la gestione di uno o più servizi ad una società di capitali controllata dagli stessi comuni, per i periodi massimi previsti dai commi 7 e 10 del presente articolo.

5) La trasformazione della gestione in economia in società di capitali o s.c.r.l. segue le norme stabilite con specifico regolamento governativo, da emanarsi entro il 31.10.2000 in base ai seguenti criteri:

- piccole gestioni in economia; si punta alla loro trasformazione in soggetti per il momento non definiti;
- possibilità di affido a mezzo gara.

6) Durata dell'affidamento nel periodo transitorio:

a) Servizi di cui al comma 3

• gli affidamenti e le concessioni in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché quelli alle società derivate dalla trasformazione delle attuali gestioni, ivi comprese quelle in economia, proseguono fino alla scadenza stabilita, se compresa entro i termini previsti dai commi seguenti per il periodo transitorio. In questo caso l'eventuale rimborso previsto dalle convenzioni o dai contratti è corrisposto con le modalità di cui all'articolo 23 della legge n. 142 del 1990, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge;

• gli affidamenti e le concessioni, ove non sia previsto un termine di scadenza o sia previsto un termine che supera il periodo transitorio, proseguono fino al completamento dello stesso periodo transitorio. In entrambi questi ultimi casi ai titolari degli affidamenti e delle concessioni è riconosciuto un rimborso, a carico del nuovo gestore

ai sensi del citato articolo 23 della legge n. 142 del 1990, calcolato nel rispetto di quanto stabilito nelle convenzioni o nei contratti e, per quanto non desumibile dalla volontà delle parti, con i criteri di cui alle lettere a) e b) del comma 4 dell'articolo 24 del testo unico approvato con regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578. Resta sempre esclusa la valutazione del mancato profitto derivante dalla conclusione anticipata del rapporto di gestione;

- gli affidamenti di cui sopra in corso al 30 giugno 1999, a società costituite o partecipate ai sensi dei commi 6, 7 e 8 dell'articolo 4 del decreto-legge 31 gennaio 1995, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 marzo 1995, n. 95, e alla società di cui all'articolo 6 del decreto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale del 21 maggio 1998, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 141 del 19 giugno 1998, possono essere mantenuti o prorogati, dalla data del 31 dicembre 2000, per cinque anni con riferimento ai servizi di trasporto collettivo, di raccolta dei rifiuti escluso lo smaltimento; per otto anni con riferimento ai servizi di erogazione del gas, di erogazione di energia diversa da quella elettrica, di smaltimento dei rifiuti e di gestione dei rifiuti compreso lo smaltimento.

Per i servizi diversi da quello di gestione del ciclo dell'acqua, fatti salvi, ove più restrittivi, termini diversi previsti dalla normativa di settore, i periodi di cui sopra sono così fissati:

- trasporto collettivo e raccolta rifiuti (escluso lo smaltimento): 3 anni a decorrere dal 31 dicembre 2000;
- erogazione gas, energia (esclusa la elettrica), smaltimento rifiuti, nonché per la gestione dei rifiuti compreso lo smaltimento: 5 anni a decorrere dal 31 dicembre 2000.

Per le aziende speciali e per i consorzi non ancora adeguati alla data di entrata in vigore della presente legge alle disposizioni, rispettivamente, degli articoli 23 e 25 della legge 8 giugno 1990, n. 142, nel testo vigente prima della stessa data, i termini di cui al comma 7 decorrono: per le aziende speciali, dal 1° gennaio 1998; per i consorzi, dal 1° luglio dello stesso anno.

Con la sola esclusione del trasporto collettivo, i periodi di cui sopra possono essere incrementati, in misura non superiore:

- a un anno qualora entro il 31 dicembre 2002 il gestore del servizio serva un'utenza complessivamente superiore a due volte quella servita alla data del 30 giugno 1999;

- a un ulteriore anno qualora entro il 31 dicembre 2002 le azioni della società siano quotate in borsa, ovvero nel caso in cui, entro la stessa data, il capitale interamente versato della società abbia comunque registrato un incremento mediante nuovi conferimenti non inferiore al 100 per cento rispetto al capitale sociale alla data;
- se ricorrono entrambe le condizioni di cui sopra, i relativi incrementi possono essere sommati.

Con riferimento ai servizi pubblici locali di cui all'articolo 22, comma 3, della legge n. 142 del 1990, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, l'affidamento diretto a società controllate dall'ente titolare del servizio prosegue per i periodi indicati ai commi precedenti, anche nel caso in cui l'ente locale, per effetto di operazioni di privatizzazione, abbia perduto il controllo della società.

b) Servizi di cui al comma 4

Gli affidamenti e le concessioni in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere mantenuti ma non più prorogati, a partire dal 31.12.2000, per un periodo non superiore a 5 anni. Ove l'affidamento del servizio sia avvenuto mediante gara pubblica e non vi siano state proroghe o rinnovi, la gestione del medesimo è mantenuta per la durata stabilita in sede di affidamento, e comunque per un periodo non superiore a 10 anni, a decorrere dal 31.12.2000.

6) Procedura di salvaguardia dell'obbligo di trasformazione del gestore comunale:

- poteri sostitutivi al sindaco;
- obbligo di provvedere entro 3 ulteriori mesi;
- in caso di inerzia:
 - * interviene un commissario *ad acta* nominato dalla regione;
 - * il servizio viene affidato a gara;
- in ambiti sovracomunali viene saltata la fase sostitutiva del sindaco.

7) Gli enti locali dovranno adeguare l'ordinamento delle istituzioni entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge di riforma dei SPL.

8) Risoluzione delle controversie insorte tra enti locali e gestore relativamente a questioni di carattere patrimoniale e contrattuale in merito a diritti ed obblighi reciproci: Arbitrato rituale (*ex* 806 ss. c.p.c.). Il lodo può essere impugnato davanti al Consiglio di Stato (*ex* 827 c.p.c.).