

Queste pagine contengono:

il testo attualmente vigente degli articoli 10 e 11 della LP n. 6/2004;
la Relazione illustrativa al disegno di legge “Modificazioni della legge provinciale 17 giugno 2004, n. 6 (Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici), in materia di servizi pubblici e della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell’autonomia del Trentino), in materia di ambiti territoriali ottimali”;
il testo del disegno di legge provinciale;
un testo degli articoli 10 e 11 della LP n. 6/2004 coordinato con il disegno di legge provinciale, corredato in qualche punto da commenti esplicativi o critici;
un commento conclusivo sintetico.

I testi della Relazione illustrativa e del disegno di legge provinciale sono quelli resi disponibili in rete intorno al 20.8.2010.

Gli ultimi due contenuti sopra elencati sono frutto della mia elaborazione.

Gianfranco Poliandri, 11.9.2010

LEGGE PROVINCIALE 17 giugno 2004, n. 6

Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici
(b.u. 22 giugno 2004, n. 25, suppl. n. 2)

[TESTO VIGENTE AL 11.9.2010]

Capo II

Disposizioni in materia di servizi pubblici e di trasporti

Art. 10

Disposizioni generali in materia di servizi pubblici rientranti nelle materie di competenza provinciale

1. In attesa dell'approvazione di una legge organica di riordino dei servizi pubblici sulla base della definizione di un sistema di ambiti territoriali ottimali, i servizi pubblici di interesse economico, ivi compresi i servizi pubblici locali, individuati con il regolamento di cui al comma 11 tra quelli relativi a materie rientranti nella competenza legislativa della provincia, sono disciplinati da questo capo; il regolamento può avere ad oggetto anche il servizio pubblico di distribuzione di gas naturale. Le vigenti disposizioni di settore continuano ad applicarsi in quanto compatibili con questo capo.

2. La proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici, eventualmente individuati per ciascuna tipologia di servizio dal regolamento di cui al comma 11, è incedibile fino a quando perdura la destinazione; l'eventuale mutamento di destinazione è subordinato al preventivo nulla osta dell'ente titolare del servizio. Fatto salvo quanto previsto dal comma 3, la proprietà dei predetti beni è posta in capo:

a) alla provincia o agli enti locali, di seguito definiti enti; i beni sono posti a disposizione dei soggetti cui è affidato il servizio ai sensi del comma 7, a fronte del pagamento di un canone fissato dall'ente competente;

b) a società di capitali ovvero agli enti funzionali della provincia o degli enti locali, ivi compresi gli enti pubblici economici e le aziende pubbliche, aventi le caratteristiche di cui al comma 7, lettere d) ed e); gli enti possono conferire i beni anche in forma associata; i beni sono posti a disposizione dei soggetti cui è affidato il servizio ai sensi del comma 7, a fronte del pagamento di un canone fissato dall'ente competente; i soggetti cui sono stati conferiti i beni ai sensi di questa disposizione non possono partecipare alle gare indette ai sensi del comma 7, lettere a), b) e c); ai medesimi soggetti gli enti possono comunque attribuire l'espletamento delle predette gare.

3. Con riguardo ai beni che alla data di entrata in vigore di questa legge non siano di proprietà di enti pubblici, anche a carattere economico, la provincia e gli enti locali possono disporre che, in deroga a quanto previsto dal comma 2, i beni medesimi siano mantenuti in proprietà al soggetto affidatario del servizio. In tal caso, alla scadenza dell'affidamento, i beni sono trasferiti al nuovo affidatario il quale corrisponde al precedente un indennizzo determinato secondo quanto previsto dal comma 5.

4. In ogni caso, chiunque abbia la disponibilità dei beni di cui al comma 2 deve comunque garantire l'accesso alle reti, agli impianti e alle altre dotazioni a tutti i soggetti legittimati ai sensi della vigente normativa in materia di tutela della concorrenza.

5. Gli enti individuano il piano degli investimenti relativi alle reti, agli impianti e alle altre dotazioni, anche con riferimento al loro potenziamento e al loro rinnovo, e stabiliscono se il piano medesimo è realizzato dal soggetto affidatario del servizio ovvero

dal soggetto proprietario dei beni. Alla scadenza dell'affidamento, fermo restando quanto disposto dal comma 3, i beni acquisiti o eventualmente realizzati dall'affidatario del servizio in attuazione del piano degli investimenti sono trasferiti all'ente concedente e sono assegnati al nuovo affidatario il quale corrisponde al precedente un indennizzo da determinarsi, fatte salve specifiche norme di settore, in misura pari al valore della parte non ammortizzata, al netto dei contributi eventualmente corrisposti.

6. La gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché l'erogazione del servizio pubblico, sono affidate dagli enti previa predisposizione di un piano industriale che dimostri la possibilità di garantire l'equilibrio economico della gestione tenendo conto del bacino di utenza, del piano degli investimenti e dei livelli tariffari previsti, nonché degli altri contenuti dello schema di contratto di servizio. Per favorire la formazione dei piani industriali e la riorganizzazione dei servizi pubblici la Giunta provinciale, previa intesa con la Conferenza delle autonomie, adotta indirizzi, promuove e sostiene, anche mediante l'assegnazione di specifici contributi, l'adozione dei piani industriali degli enti associati.

7. Salvo il caso in cui il piano industriale preveda lo svolgimento del servizio in forma diretta con proprie strutture organizzative, gli enti, sulla base del piano industriale, singolarmente o in convenzione tra loro e nel rispetto della normativa comunitaria, affidano la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché l'erogazione del servizio pubblico:

a) a soggetti individuati attraverso l'espletamento di gare con procedure a evidenza pubblica e per periodi determinati; il periodo di affidamento ha una durata non superiore a trent'anni, rapportata anche agli investimenti che il soggetto affidatario deve realizzare; la procedura di affidamento è avviata almeno un anno prima della scadenza dell'affidamento, in modo da evitare soluzioni di continuità nella gestione del servizio; il gestore uscente resta comunque obbligato a proseguire la gestione del servizio, limitatamente all'ordinaria amministrazione, fino alla data di decorrenza del nuovo affidamento;

b) a soggetti individuati attraverso l'espletamento di gare con procedure a evidenza pubblica aventi ad oggetto solo l'affitto d'azienda, per periodi determinati secondo quanto previsto dalla lettera a); la procedura di affidamento è avviata almeno un anno prima della scadenza dell'affidamento, in modo da evitare soluzioni di continuità nella gestione del servizio; il gestore uscente resta comunque obbligato a proseguire la gestione del servizio, limitatamente all'ordinaria amministrazione, fino alla data di decorrenza del nuovo affidamento; al termine degli affidamenti avvenuti ai sensi di questa lettera il complesso aziendale, ivi comprese le reti, gli impianti e le altre dotazioni previste dal contratto di servizio e realizzate dal gestore uscente, è messo a disposizione del nuovo gestore assieme al personale dipendente, in applicazione dell'articolo 2112 del codice civile;

c) direttamente a società di capitali a capitale misto pubblico e privato nelle quali il socio privato venga scelto, con specifico riferimento alla concessione e alle attività previste dal piano industriale, attraverso l'espletamento di gare con procedure a evidenza pubblica; in tali casi le procedure di gara prevedono che il socio privato sia scelto per un periodo da determinarsi secondo quanto previsto dalla lettera a) e che, al termine di tale periodo, la quota azionaria del socio privato sia riacquistata dall'ente pubblico o sia trasferita a un soggetto privato individuato con l'espletamento di una nuova gara; il bando prevede criteri per la determinazione del prezzo per il riacquisto o per il trasferimento della quota al termine del predetto periodo;

d) direttamente a società di capitali a capitale pubblico, a condizione che l'ente o gli enti

pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano (16);

e) direttamente ad aziende pubbliche o a enti pubblici economici costituiti dagli enti titolari del servizio secondo i rispettivi ordinamenti e che realizzino la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici di riferimento.

8. Ove l'affidamento sia effettuato previa convenzione ai sensi del comma 7, la convenzione può individuare le attività e i compiti eventualmente riservati alle gestioni in economia, assicurandone l'integrazione nella gestione complessiva del servizio.

9. I rapporti tra gli enti e i soggetti cui è affidato il servizio nonché la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, sono regolati dal contratto di servizio il cui schema, nei casi previsti dal comma 7, lettere a), b) e c), è allegato al bando di gara. Il contratto di servizio contiene, in particolare, il piano degli investimenti di cui al comma 5, gli obblighi di manutenzione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, gli standard qualitativi e quantitativi relativi al servizio, gli strumenti di verifica del loro rispetto e le sanzioni correlate, i rapporti finanziari tra gli enti locali e il soggetto affidatario, la determinazione del canone per la messa a disposizione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni nonché la carta dei servizi, attraverso la quale sono assicurate idonee garanzie di tutela dei diritti degli utenti. Il contratto di servizio indica inoltre la quota di tariffa destinata a coprire i costi per la realizzazione degli investimenti eventualmente previsti, nonché le eventuali somme da corrispondere al gestore per la parte delle spese d'investimento non coperte dalla tariffa, al netto di eventuali contributi concessi. Il contratto di servizio prevede inoltre l'obbligo della separazione contabile per ciascun servizio pubblico locale ricevuto in affidamento.

10. Il bando di gara prevede che, al termine di ciascun affidamento, il personale già addetto al servizio passi alle dipendenze del nuovo gestore secondo i criteri e le modalità previste dal bando.

11. Con regolamento possono essere definite le disposizioni per l'esecuzione e l'attuazione di quest'articolo e, ove necessario, dell'articolo 11.

12. Alla copertura degli oneri derivanti dal comma 6 si provvede con i fondi stanziati in bilancio per la finanza locale (u.p.b. 4.1.230 - cap. 11287).

Art. 11

Disposizioni transitorie per la gestione dei servizi pubblici

1. Con riguardo ai servizi disciplinati dall'articolo 10, le concessioni e gli affidamenti in corso alla data di entrata in vigore di questa legge disposti con procedure diverse dall'evidenza pubblica, cessano comunque alla data del 31 dicembre 2006 o alla scadenza del termine successivo eventualmente previsto dalla normativa statale; sono escluse dalla cessazione, e proseguono fino alla loro scadenza, le concessioni e gli affidamenti disposti secondo una delle modalità indicate dalle lettere da a) ad e) del comma 7 dell'articolo 10.

2. Sono inoltre escluse dalla cessazione le concessioni affidate alla data del 1° ottobre 2003 a società quotate in borsa e a quelle da esse direttamente partecipate a tale data, a condizione che siano concessionarie esclusive del servizio; in tale ipotesi le concessioni cessano comunque allo spirare del termine equivalente a quello della durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di procedure di evidenza pubblica. Nel caso in cui le società usufruiscono della predetta proroga oltre il 31 dicembre 2006 e alle stesse siano stati affidati direttamente determinati servizi pubblici ai

sensi di quanto previsto dal comma 6 ovvero abbiano acquisito i medesimi affidamenti diretti a seguito delle operazioni di cui al secondo periodo del comma 4, i predetti affidamenti diretti si intendono comunque cessati al 31 dicembre 2006.

3. A decorrere dalla data di entrata in vigore di questa legge, in tutti i casi in cui cessino le concessioni o le altre forme di affidamento relative ai servizi disciplinati dall'articolo 10, la provincia e gli enti locali garantiscono che, all'atto del nuovo affidamento del servizio, l'assetto proprietario relativo alle reti, agli impianti e alle altre dotazioni sia conforme alle condizioni previste dall'articolo 10, commi 2 e 3. In tal caso, ove non sia diversamente stabilito dai contratti di affidamento in essere, si applicano i criteri di determinazione dell'eventuale indennizzo previsti dall'articolo 10, comma 5.

4. Nel caso in cui gli enti locali trasformino in società di capitali le aziende speciali e i consorzi che gestiscono i servizi disciplinati da questo capo, con le modalità previste dall'articolo 115 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), la trasformazione non comporta effetti sulla durata degli affidamenti in corso, fermo restando quanto previsto dal comma 1. Analogamente, fermo restando quanto previsto dal comma 1, non comportano effetti sulla durata degli affidamenti in corso le eventuali operazioni di trasformazione, fusione o scissione societaria riguardanti società di capitali che gestiscono i servizi disciplinati da questo capo, effettuate durante il periodo transitorio, nonché la cessione anche totale, mediante procedure a evidenza pubblica, delle partecipazioni degli enti locali nelle società erogatrici dei servizi.

5. A decorrere dalla data di entrata in vigore di questa legge, i servizi pubblici previsti dall'articolo 10 sono affidati secondo le procedure previste dal medesimo articolo. In tale ipotesi, il bando di gara prevede che la concessione cessi anticipatamente quando, durante il periodo di vigenza della concessione, una disposizione provinciale stabilisca che il servizio sia riorganizzato per ambiti territoriali ottimali; in tale ipotesi il bando di gara prevede che spetti al gestore del servizio un indennizzo da determinarsi secondo le modalità previste dall'articolo 10, comma 5; la cessazione anticipata può essere esclusa nel caso in cui la concessione in corso, per la sua durata residua, sia giudicata o resa compatibile con la gestione unitaria del servizio all'interno dell'ambito territoriale ottimale.

6. Fermo restando quanto previsto dal comma 1 e fino alla data ivi stabilita, gli enti possono affidare direttamente la gestione di determinati servizi pubblici ai soggetti ai quali, alla data di entrata in vigore di questa legge, sia già stata affidata la gestione degli stessi servizi da parte di altri enti, ancorché in modo non conforme a quanto previsto dall'articolo 10, comma 7; i medesimi servizi possono inoltre essere affidati anche ai soggetti risultanti a seguito delle operazioni previste dal comma 4. In tal caso l'affidamento deve essere finalizzato all'ampliamento o alla ricomposizione degli ambiti entro cui il servizio viene gestito, ed è condizionato alla stipulazione di una specifica convenzione tra gli enti interessati e alla previa predisposizione di un piano industriale conforme a quanto previsto dall'articolo 10, comma 6.

7. In sede di prima applicazione di questa legge, per i fini di cui all'articolo 10, comma 7, lettera d), e del comma 1 di quest'articolo, sono equiparati agli enti pubblici i consorzi e le cooperative di cui all'articolo 4, primo comma, numero 8), della legge 6 dicembre 1962, n. 1643 (Istituzione dell'Ente nazionale per la energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche), aventi impianti di produzione di energia ubicati sul territorio provinciale i quali, alla data di entrata in vigore di questa legge, detengano partecipazioni azionarie in società partecipate da enti pubblici; questo comma trova applicazione fino a quando i predetti soggetti mantengono le

caratteristiche previste dalla citata disposizione della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, e a condizione che i medesimi soggetti non incrementino la quota azionaria da essi posseduta alla data di entrata in vigore di questa legge.

8. In prima applicazione di questa legge, gli enti locali che gestiscono servizi pubblici in forma diretta adottano il piano industriale previsto dall'articolo 10, commi 6 e 7, entro il 31 dicembre 2006 o entro la scadenza del termine successivo eventualmente previsto dalla normativa statale. In luogo del piano industriale, gli enti locali possono comunque adottare un documento, redatto anche in forma semplificata, che evidenzia le modalità di raggiungimento dell'equilibrio economico in relazione agli elementi di costo del servizio e del livello tariffario previsto ⁽¹⁷⁾.

NOTE

(16) Lettera così modificata dall'art. 41 della l.p. 16 giugno 2006, n. 3. Nell'apportare la modificazione s'è corretta un'imprecisione nell'individuazione delle parti da modificare.

(17) Articolo così modificato dall'art. 8 della l.p. 29 dicembre 2006, n. 11.

Relazione al disegno di legge “Modificazioni della legge provinciale 17 giugno 2004, n. 6 (Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici), in materia di servizi pubblici e della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell’autonomia del Trentino), in materia di ambiti territoriali ottimali.”

Il presente disegno di legge riforma parzialmente la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica contenuta negli articoli 10 e 11 della legge provinciale 17 giugno 2004, n. 6 (Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici). Esso introduce una nuova disciplina provinciale dei servizi pubblici di rilevanza economica sia provinciali, in attuazione della competenza statutaria, che comunali, ai sensi dell’articolo 58 della legge regionale 22 dicembre 2004, n. 7 (Riforma dell’ordinamento delle autonomie locali) anche a seguito dell’approvazione dell’articolo 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, come da ultimo modificato dall’articolo 15, comma 1, del decreto legge 25 settembre 2009, n. 135 convertito con legge 20 novembre 2009, n. 166. L’articolo 23-bis ha infatti riformato la disciplina statale precedentemente in vigore, abrogando l’articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali) nelle parti con esso incompatibili.

La riforma della disciplina statale sopraccitata ha ridotto fortemente la possibilità per gli enti locali di gestire direttamente, con propri strumenti organizzativi, servizi pubblici di rilevanza economica introducendo un criterio di preferenza per alcune modalità gestionali. Prevede infatti che essi siano normalmente esternalizzati mediante procedure competitive, cioè affidati a terzi mediante gara o a società miste con socio privato scelto con gara, circoscrivendo la possibilità di auto produzione al solo affidamento a soggetti “in house” e consentendolo solo in situazioni eccezionali. La scelta della modalità di organizzazione e di gestione di un servizio pubblico di interesse economico, già di per sé complessa, è caratterizzata, nel contesto trentino, dalla necessità di effettuare preventivamente una rigorosa osservazione delle caratteristiche del territorio ove si trova ciascun ente locale. Tale scelta infatti consegue al contemperamento tra le particolari caratteristiche morfologiche del territorio e l’eventuale dispersione dell’utenza con la volontà e l’esigenza di offrire un servizio di buona qualità a tariffa accessibile per tutti. Ciò comporta, da un punto di vista economico, che le peculiarità del territorio trentino ostacolano frequentemente il perseguimento dell’economicità dei servizi intesa come capacità di pareggio del conto economico della gestione.

L’analisi, da un punto di vista economico, del passaggio da situazioni di monopolio pubblico a situazioni di concorrenza per il mercato (attribuzione con gara di temporanei monopoli privati) suggerisce l’opportunità di una valutazione in

concreto, in quanto entrambi i sistemi hanno vantaggi e svantaggi oltre il fatto che il passaggio tra essi genera comunque dei costi aggiuntivi, i cosiddetti costi di “transizione”. La scelta di esternalizzare, mediante una procedura di gara, la gestione del servizio pubblico comporterebbe, ad esempio, la necessità di affrontare i costi relativi all’organizzazione di un sistema di controllo capillare sulla stessa in quanto, considerate le peculiarità del territorio trentino, è rilevante il rischio (con riferimento soprattutto a talune aree), che il gestore tenda opportunisticamente a “trascurare” le aree territoriali economicamente sconvenienti a scapito della qualità del servizio. L’analisi della situazione territoriale concreta e dei costi, nonché l’individuazione di eventuali prospettive di miglioramento riguardanti l’efficienza della gestione del servizio pubblico, devono quindi essere di competenza (con la conseguente responsabilità) dell’ente locale titolare dello stesso, anche in applicazione del principio di sussidiarietà.

Il presente disegno di legge, sulla base delle peculiarità caratterizzanti il territorio trentino sopra descritte, non preclude agli enti locali la possibilità di gestire direttamente i servizi pubblici di cui sono titolari ma prevede, in coerenza con i principi comunitari, il rispetto dell’autonomia istituzionale di ciascun ente.

La scelta in ordine alle modalità di gestione del servizio pubblico locale, cioè tra esternalizzazione e auto produzione, è infatti una tipica scelta organizzativa che, ad alcune condizioni, non interferisce con la concorrenza. L’ordinamento comunitario riconosce che un’autorità pubblica ha la possibilità di adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti, amministrativi, tecnici e di altro tipo, senza essere obbligata a far ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi. Questo principio è costantemente affermato dalla Corte di Giustizia (*ex plurimis*, C. Giust. CE 13 novembre 2008, causa C-324/07, *Coditel Brabant*) all’interno delle sentenze riguardanti il c.d. “in house providing”. Questo istituto ha origine pretoria ed è stato elaborato dalla Corte di Giustizia proprio al fine di individuare a quali condizioni l’affidamento diretto di un servizio ad un soggetto terzo non interferisce con il mercato analogamente alla gestione diretta dello stesso, conciliando così i principi comunitari di autonomia istituzionale con quelli di tutela della concorrenza e del mercato.

La Giunta provinciale, per le motivazioni sin qui esposte, propone di approvare una riforma della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica che riconosca all’ente locale, nel rispetto dei vincoli comunitari, la discrezionalità riguardante l’individuazione della migliore modalità gestionale del servizio pubblico in relazione alle caratteristiche peculiari del territorio di sua competenza. In base al presente disegno di legge l’ente locale, in altre parole, può scegliere “alla pari” tra modalità di auto produzione del servizio (gestione in economia, affidamento a soggetti in house) e modalità di affidamento del servizio di tipo competitivo (affidamento a terzi, affidamento a società mista, affitto di azienda), prescindendo da soluzioni precostituite a livello normativo. Tale scelta deve essere motivata attraverso

un'analisi in concreto della sostenibilità economica della modalità di gestione prescelta, la cui trasparenza è assicurata dalla redazione di un documento denominato "piano industriale" che deve essere allegato al provvedimento di scelta.

Il disegno di legge formulato, riconoscendo agli enti locali la discrezionalità nella scelta tra le diverse modalità gestionali (sia pur adeguatamente motivata), corrisponde anche agli impegni disposti con gli ordini del giorno n. 89 e n. 105 approvati il 17 dicembre 2009 dal Consiglio aventi ad oggetto "difesa della gestione pubblica del servizio idrico" e "interventi a tutela delle risorse idriche".

Oltre all'affermazione del principio di libertà di scelta, sono state apportate delle modifiche alla disciplina vigente per consentirne l'immediata applicazione rimuovendo il rinvio al regolamento di attuazione per l'individuazione dei servizi pubblici destinatari delle disposizioni.

Sono state infine apportate ulteriori modifiche di tipo abrogativo alla disciplina transitoria per rimuovere alcune disposizioni che oggi non risultano più attuali.

Illustrazione degli articoli.

Articolo 1

comma 1

Si è prevista la sostituzione del comma 1 dell'articolo 10 della legge provinciale n. 6 del 2004 al fine di rendere direttamente applicabile la disciplina generale a tutti i servizi di interesse economico rientranti nelle competenze legislative provinciali ad esclusione di quelli indicati.

comma 2

Si è prevista la sostituzione delle parole "sono affidate" con le parole "sono svolte" al fine di rendere l'articolo 10, comma 6 della legge provinciale 6 del 2004 coerente con il principio di alternatività nella scelta della modalità di gestione del servizio pubblico e la soppressione della disposizione che prevedeva la possibilità di assegnare contributi provinciali per la predisposizione dei piani industriali relativi alla gestione associata dei servizi pubblici locali in quanto non coordinata con la sopravvenuta riforma istituzionale.

comma 3

Si è prevista la sostituzione dell'alea al fine di affermare chiaramente il principio di alternatività nella scelta della modalità di gestione del servizio pubblico, affinché l'ente titolare dello stesso possa decidere se esternalizzarlo mediante l'utilizzo di procedure di tipo competitivo ovvero organizzarlo mediante forme di auto produzione.

Si è previsto, con riferimento alla modalità di gestione dell'affidamento a società mista pubblico privato, che la partecipazione minima del privato sia del 40 per cento come disposto dalla disciplina statale.

comma 4

L'introduzione del comma 7 bis nell'articolo 10 della legge provinciale n. 6 del

2004 è finalizzata a disporre la diretta applicazione dell'articolo 23-bis, comma 9, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 che prevede delle limitazioni all'operatività delle società attive nel settore dei servizi pubblici locali, ad esclusione delle norme ulteriori previste dallo stesso comma.

Si è previsto che i soggetti affidatari diretti di servizi pubblici possano partecipare alle prime gare, successive alla cessazione del servizio disposta dalla disciplina transitoria, per la scelta del socio privato in caso di affidamento del servizio a società a capitale misto pubblico privato.

Si è previsto infine che ai soggetti affidatari diretti di servizi pubblici possa essere affidata la gestione di servizi ulteriori da parte degli stessi enti o di servizi riguardanti ambiti territoriali diversi da parte di altri enti, nel rispetto della disciplina generale contenuta nel comma 7.

comma 5

La proposta di modifica costituisce un perfezionamento del testo volto a chiarire la disciplina della gestione associata dei servizi pubblici locali tra più enti.

comma 6

L'abrogazione del comma 12 della legge provinciale n. 6 del 2004 è conseguente all'abrogazione di cui al precedente comma 2.

Articolo 2

comma 1

Si è previsto il rinvio alla disciplina transitoria nazionale riguardante i casi di affidamento diretto a soggetto non in house del servizio di trasporto pubblico.

comma 2

Si prevede l'abrogazione di norme superate o non compatibili con l'ordinamento comunitario.

comma 3

Si è prevista la sostituzione del comma 8 della legge provinciale n. 6 del 2004 al fine di aggiornare il termine entro il quale gli enti locali che gestiscono un servizio pubblico in economia devono predisporre il piano industriale, fissandolo nel 31 dicembre 2011 e consentire solo a questi ultimi la possibilità di redigere il piano industriale in forma semplificata.

Articolo 3

L'aggiunta del comma 6 ter all'articolo 13 della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3, è finalizzata a consentire che il servizio pubblico di acquedotto possa essere gestito autonomamente da comuni, singoli o associati, all'interno dell'ambito territoriale ottimale purché rispettino i parametri qualitativi, tecnici e economici che saranno individuati dalla Giunta provinciale.

Modificazioni della legge provinciale 17 giugno 2004, n. 6 (Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici), in materia di servizi pubblici e della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), in materia di ambiti territoriali ottimali.

Art. 1

Modificazioni dell'articolo 10 della legge provinciale 17 giugno 2004, n. 6 (Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici)

1. Il comma 1 dell'articolo 10 della legge provinciale 17 giugno 2004, n. 6 è sostituito dal seguente:

“1. I servizi pubblici di interesse economico, relativi a materie rientranti nella competenza legislativa della provincia, ad esclusione dei servizi di distribuzione di energia elettrica, di distribuzione di gas naturale e di gestione delle farmacie comunali sono disciplinati da questo capo.”

2. Al comma 6 dell'articolo 10 della legge provinciale n. 6 del 2004 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la parola: “sono affidate” è sostituita dalla seguente: “sono svolte”;

b) le parole: “,anche mediante l'assegnazione di specifici contributi,” sono soppresse.

3. Al comma 7 dell'articolo 10 della legge provinciale n. 6 del 2004 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'alinella è sostituito dal seguente:

“7. Gli enti organizzano i servizi pubblici nel rispetto della normativa comunitaria tenuto conto delle caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento. Essi possono essere gestiti in economia oppure mediante una delle seguenti forme di affidamento.”;

b) alla lettera c) dopo le parole: “con procedure a evidenza pubblica” sono aggiunte le seguenti: “e che allo stesso sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento”.

4. Dopo il comma 7 dell'articolo 10 della legge provinciale n. 6 del 2004 è inserito il seguente:

“7 bis. Fermo restando quanto previsto da questo comma, trova applicazione l'articolo 23 bis, comma 9, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. I soggetti affidatari diretti di servizi pubblici possono partecipare su tutto il territorio provinciale alla prima gara successiva alla cessazione del servizio ai sensi dell'articolo 11, comma 1 avente ad oggetto i servizi da essi forniti svolta per la scelta del socio privato della società a capitale misto pubblico e privato prevista dal comma 7, lettera c). Ai soggetti che gestiscono direttamente servizi pubblici può essere affidata, ai sensi del comma 7, lettere d) ed e), anche la gestione di servizi ulteriori o in ambiti territoriali diversi.”

5. Al comma 8 dell'articolo 10 della legge provinciale n. 6 del 2004 le parole: “Ove l'affidamento sia effettuato previa convenzione ai sensi del comma 7,” sono sostituite dalle seguenti: “In caso di gestione associata del servizio tra più enti”.

6. Il comma 12 dell'articolo 10 della legge provinciale n. 6 del 2004 è abrogato.

Art. 2

Modificazioni dell'articolo 11 della legge provinciale 17 giugno 2004, n. 6

1. Dopo il comma 1 dell'articolo 11 della legge provinciale 17 giugno 2004, n. 6 è inserito il seguente:

“1 bis. E' fatto salvo quanto previsto in materia di trasporto pubblico locale dall'articolo 15, comma 1 bis, del decreto legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee)

convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.”.

2. I commi 2, 4 e 6 dell'articolo 11 della legge provinciale n. 6 del 2004 sono abrogati.

3. Il comma 8 dell'articolo 11 della legge provinciale n. 6 del 2004 è sostituito dal seguente:

“8. In prima applicazione di questa legge, gli enti locali che gestiscono servizi pubblici in economia adottano il piano industriale previsto dall'articolo 10, comma 6, entro il 31 dicembre 2011; il piano industriale può essere redatto anche in forma semplificata, purché evidenzii le modalità di raggiungimento dell'equilibrio economico in relazione agli elementi di costo del servizio e del livello tariffario previsto”.

Art. 3

Modificazione dell'articolo 13 della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino)

1. Dopo il comma 6 bis è inserito il seguente:

“6 ter. In deroga a quanto previsto dal comma 6, il servizio pubblico di acquedotto può essere gestito in un contesto territoriale inferiore rispetto all'ambito territoriale ottimale a condizione che sia garantito il rispetto di parametri individuati con deliberazione della Giunta provinciale. I predetti parametri possono consistere in criteri qualitativi, tecnici ed economici.”

Testi coordinati degli articoli 10 e 11 della LEGGE PROVINCIALE 17 giugno 2004, n. 6, Disposizioni in materia di organizzazione, di personale e di servizi pubblici, come modificati dal DDL di iniziativa della Giunta Provinciale diffuso intorno al 20 agosto 2010.

Elaborazione e commenti di Gianfranco Poliandri

In carattere rosso è riportato il testo eliminato in carattere azzurro quello inserito a modifica

In carattere grigio-verde sono scritti alcuni commenti al testo coordinato; i commenti riguardano il solo tema dei servizi pubblici locali idrici

Capo II

Disposizioni in materia di servizi pubblici e di trasporti

Art. 10

Disposizioni generali in materia di servizi pubblici rientranti nelle materie di competenza Provinciale

1. In attesa dell'approvazione di una legge organica di riordino dei servizi pubblici sulla base della definizione di un sistema di ambiti territoriali ottimali, i servizi pubblici di interesse economico, ivi compresi i servizi pubblici locali, individuati con il regolamento di cui al comma 11 tra quelli relativi a materie rientranti nella competenza legislativa della provincia, sono disciplinati da questo capo; il regolamento può avere ad oggetto anche il servizio pubblico di distribuzione di gas naturale. Le vigenti disposizioni di settore continuano ad applicarsi in quanto compatibili con questo capo.

1. I servizi pubblici di interesse economico, relativi a materie rientranti nella competenza legislativa della provincia, ad esclusione dei servizi di distribuzione di energia elettrica, di distribuzione di gas naturale e di gestione delle farmacie comunali sono disciplinati da questo capo.

Questa sostituzione apparentemente semplificatrice eliminerebbe il vincolo che nel 2004 la Provincia si era data a proposito della necessità di individuare con apposito regolamento (finora mai emanato) quali sono i servizi pubblici effettivamente di carattere economico. Con questa modifica viene nuovamente avallato (cfr. sul punto anche le prime parti della Relazione illustrativa al DDL) che il servizio idrico in Trentino sia sempre stato considerato dal Governo provinciale – pur senza mai dichiararlo formalmente – come un servizio di interesse economico da gestire con logiche di mercato. Uguale indicazione indiretta proviene da tutte le norme di settore che in Provincia hanno disciplinato il servizio idrico: cfr. alcune disposizioni della LR n. 1/1993, della LP n. 6/2004, della LP n. 3/2006.

Va anche ricordato che in Italia l'unico servizio pubblico locale che viene dichiarato espressamente come servizio di rilevanza economica (tramite abile rinvio a norme precedenti) è proprio il servizio idrico: cfr. l'art. 150 del Codice dell'Ambiente del 2006, che tuttavia non si applica direttamente in Trentino e che è oggetto del secondo quesito referendario presentato nel 2010.

La nuova disposizione provinciale potrebbe forse ostacolare il processo che anche in Trentino si è avviato per introdurre negli Statuti comunali e di Comunità di Valle il principio che il servizio idrico è un servizio privo di interesse economico nel senso di essere escluso dalla possibilità di profitti di mercato. E' evidente che queste modifiche statutarie sarebbero più semplici da gestire in assenza o in attesa di una normativa provinciale che definisca esattamente quali servizi pubblici locali hanno interesse economico.

2. La proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici, eventualmente individuati per ciascuna tipologia di servizio dal regolamento di cui al comma 11, è incedibile fino a quando perdura la destinazione; l'eventuale mutamento di destinazione è subordinato al preventivo nulla osta dell'ente titolare del servizio. Fatto salvo quanto previsto dal comma 3, la proprietà dei predetti beni è posta in capo:

a) alla provincia o agli enti locali, di seguito definiti enti; i beni sono posti a disposizione dei soggetti cui è affidato il servizio ai sensi del comma 7, a fronte del pagamento di un canone fissato dall'ente competente;

b) a società di capitali ovvero agli enti funzionali della provincia o degli enti locali, ivi compresi gli enti pubblici economici e le aziende pubbliche, aventi le caratteristiche di cui al comma 7, lettere d) ed e); gli enti possono conferire i beni anche in forma associata; i beni sono posti a disposizione dei soggetti cui è affidato il servizio ai sensi del comma 7, a fronte del pagamento di un canone fissato dall'ente competente; i soggetti cui sono stati conferiti i beni ai sensi di questa disposizione non possono partecipare alle gare indette ai sensi del comma 7, lettere a), b) e c); ai medesimi soggetti gli enti possono comunque attribuire l'espletamento delle predette gare.

3. Con riguardo ai beni che alla data di entrata in vigore di questa legge non siano di proprietà di enti pubblici, anche a carattere economico, la provincia e gli enti locali possono disporre che, in deroga a quanto previsto dal comma 2, i beni medesimi siano mantenuti in proprietà al soggetto affidatario del servizio. In tal caso, alla scadenza dell'affidamento, i beni sono trasferiti al nuovo affidatario il quale corrisponde al precedente un indennizzo determinato secondo quanto previsto dal comma 5.

Questa norma è la medesima di quella attualmente vigente. Il suo mantenimento conferma che in alcuni casi (come ad esempio quello molto rilevante dell'acquedotto Trento-Rovereto) il principio generale (fissato dal comma 2, anch'esso immutato nel DDL che si commenta) della separazione tra il soggetto proprietario delle infrastrutture e il soggetto cui è affidato in gestione del servizio continua a subire deroghe significative. Nella sostanza, il recupero alla proprietà pubblica di determinate infrastrutture (come quella ricordata) sembra precluso ancora per un lunghissimo periodo.

4. In ogni caso, chiunque abbia la disponibilità dei beni di cui al comma 2 deve comunque garantire l'accesso alle reti, agli impianti e alle altre dotazioni a tutti i soggetti legittimati ai sensi della vigente normativa in materia di tutela della concorrenza.

5. Gli enti individuano il piano degli investimenti relativi alle reti, agli impianti e alle altre dotazioni, anche con riferimento al loro potenziamento e al loro rinnovo, e stabiliscono se il piano medesimo è realizzato dal soggetto affidatario del servizio ovvero dal soggetto proprietario dei beni. Alla scadenza dell'affidamento, fermo restando quanto disposto dal comma 3, i beni acquisiti o eventualmente realizzati dall'affidatario del servizio in attuazione del piano degli investimenti sono trasferiti all'ente concedente e sono assegnati al nuovo affidatario il quale corrisponde al precedente un indennizzo da determinarsi, fatte salve specifiche norme di settore, in misura pari al valore della parte non ammortizzata, al netto dei contributi eventualmente corrisposti.

6. La gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché l'erogazione del servizio pubblico, **sono affidate sono svolte** dagli enti previa predisposizione di un piano industriale che dimostri la possibilità di garantire l'equilibrio economico della gestione tenendo conto del bacino di utenza, del piano degli investimenti e dei livelli tariffari previsti, nonché degli altri contenuti dello schema di contratto di servizio. Per favorire la formazione dei piani industriali e la riorganizzazione dei servizi pubblici la Giunta provinciale, previa intesa con la Conferenza delle autonomie, adotta indirizzi, promuove e sostiene, **anche mediante l'assegnazione di specifici contributi**, l'adozione dei piani industriali degli enti associati.

7. **Salvo il caso in cui il piano industriale preveda lo svolgimento del servizio in forma diretta con proprie strutture organizzative, gli enti, sulla base del piano industriale, singolarmente o in convenzione tra loro e nel rispetto della normativa comunitaria, affidano la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, nonché l'erogazione del servizio pubblico:**

Gli enti organizzano i servizi pubblici nel rispetto della normativa comunitaria tenuto conto delle caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento. Essi possono essere gestiti in economia oppure mediante una delle seguenti forme di affidamento:

La norma chiarisce meglio - rispetto alla precedente, sulla cui lettura comunque non esistevano dubbi - che i servizi pubblici locali in Trentino potranno essere gestiti anche in futuro direttamente in economia dagli enti titolari [nella forma associata stabilita attraverso la Comunità di Valle e con la nuova possibilità (cfr. commento finale) di poter operare in un contesto territoriale inferiore rispetto all'ambito territoriale ottimale definito su iniziativa provinciale nel Consiglio delle autonomie locali].

Va anche notata la nuova rilevanza delle "caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento". Si tratta praticamente delle stesse caratteristiche che sono poste alla base dell'ipotesi derogatoria eccezionale di sopravvivenza delle gestioni delle SpA totalmente pubbliche (c.d. in house) prevista dall'articolo 23 bis del DL n. 112/2008 come modificato dall'art. 15 del DL n. 135/2009 conv. con legge n. 166/2009.

a) a soggetti individuati attraverso l'espletamento di gare con procedure a evidenza pubblica e per periodi determinati; il periodo di affidamento ha una durata non superiore a trent'anni, rapportata anche agli investimenti che il soggetto affidatario deve realizzare; la procedura di affidamento è avviata almeno un anno prima della scadenza dell'affidamento, in modo da evitare soluzioni di continuità nella gestione del servizio; il gestore uscente resta comunque obbligato a proseguire la gestione del servizio, limitatamente all'ordinaria amministrazione, fino alla data di decorrenza del nuovo affidamento;

b) a soggetti individuati attraverso l'espletamento di gare con procedure a evidenza pubblica aventi ad oggetto solo l'affitto d'azienda, per periodi determinati secondo quanto previsto dalla lettera a); la procedura di affidamento è avviata almeno un anno prima della scadenza dell'affidamento, in modo da evitare soluzioni di continuità nella gestione del servizio; il gestore uscente resta comunque obbligato a proseguire la gestione del servizio, limitatamente all'ordinaria amministrazione, fino alla data di decorrenza del nuovo affidamento; al termine degli affidamenti avvenuti ai sensi di questa lettera il complesso aziendale, ivi comprese le reti, gli impianti e le altre

dotazioni previste dal contratto di servizio e realizzate dal gestore uscente, è messo a disposizione del nuovo gestore assieme al personale dipendente, in applicazione dell'articolo 2112 del codice civile;

c) direttamente a società di capitali a capitale misto pubblico e privato nelle quali il socio privato venga scelto, con specifico riferimento alla concessione e alle attività previste dal piano industriale, attraverso l'espletamento di gare con procedure a evidenza pubblica e che allo stesso sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento; in tali casi le procedure di gara prevedono che il socio privato sia scelto per un periodo da determinarsi secondo quanto previsto dalla lettera a) e che, al termine di tale periodo, la quota azionaria del socio privato sia riacquistata dall'ente pubblico o sia trasferita a un soggetto privato individuato con l'espletamento di una nuova gara; il bando prevede criteri per la determinazione del prezzo per il riacquisto o per il trasferimento della quota al termine del predetto periodo;

Anche se questa forma di gestione non è obbligatoria (unitamente a quella delle imprese o società private individuate con gara pubblica) come nella normativa nazionale, si deve annotare come anche in Trentino passerebbe il principio di un socio privato della SpA mista titolare di un diritto ad una posizione di grande rilievo.

Rispetto a quanto previsto dalla norma statale di riferimento (articolo 23 bis del DL n. 112/2008 come modificato dall'art. 15 del DL n. 135/2009 conv. con legge n. 166/2009) la norma trentina non costringerebbe a trasferire formalmente al socio privato anche compiti operativi.

Visto che il socio privato dovrebbe detenere almeno il 40% del capitale sociale ma potrebbe teoricamente arrivare molto oltre, va sottolineato che rispetto alla normativa attualmente applicabile (art. 44 della LR n. 1/1993) scomparirebbe in questa nuova formulazione il vincolo della "influenza dominante pubblica locale" riconosciuta agli enti locali titolari del servizio.

d) direttamente a società di capitali a capitale pubblico, a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano ⁽¹⁶⁾;

e) direttamente ad aziende pubbliche o a enti pubblici economici costituiti dagli enti titolari del servizio secondo i rispettivi ordinamenti e che realizzino la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici di riferimento.

Questa ultima norma - letta insieme al comma 1 dell'articolo 11 - garantirebbe la continuità dell'affidamento del servizio idrico all'Azienda speciale di Tione.

7 bis. Fermo restando quanto previsto da questo comma, trova applicazione l'articolo 23 bis, comma 9, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. I soggetti affidatari diretti di servizi pubblici possono partecipare su tutto il territorio provinciale alla prima gara successiva alla cessazione del servizio ai sensi dell'articolo 11, comma 1 avente ad oggetto i servizi da essi forniti svolta per la scelta del socio privato della società a capitale misto pubblico e privato prevista dal comma 7, lettera c). Ai soggetti che gestiscono direttamente servizi pubblici può essere affidata, ai sensi del comma 7, lettere d) ed e), anche la gestione di servizi ulteriori o in ambiti territoriali diversi.

Il comma 9 dell'articolo 23 bis del DL n. 112/2008 come modificato dall'art. 15 del DL n. 135/2009 conv. con legge n. 166/2009 è oggi il seguente:

9. Le società, le loro controllate, controllanti e controllate da una medesima controllante, anche non appartenenti a Stati membri dell'Unione europea, che, in Italia o all'estero, gestiscono di fatto o per disposizioni di legge, di atto amministrativo o per contratto servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica ovvero ai sensi del comma 2, lettera b) , nonché i soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, qualora separata dall'attività di erogazione dei servizi, non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, né svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, né partecipando a gare. Il divieto di cui al primo periodo opera per tutta la durata della gestione e non si applica alle società quotate in mercati regolamentati e al socio selezionato ai sensi della lettera b) del comma 2. I soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali possono comunque concorrere su tutto il territorio nazionale alla prima gara successiva alla cessazione del servizio, svolta mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica, avente ad oggetto i servizi da essi forniti.

8. Ove l'affidamento sia effettuato previa convenzione ai sensi del comma 7 In caso di gestione associata del servizio tra più enti, la
convenzione può individuare le attività e i compiti eventualmente riservati alle gestioni in economia, assicurandone l'integrazione nella gestione complessiva del servizio.

Questa disposizione riprende una norma già presente nella LP n. 3/2006 (vedi l'articolo 8, comma 7: "Prevvia intesa con l'assemblea della CV, con decreto del Presidente della Provincia possono essere individuati specifici compiti o attività, rientranti nelle funzioni trasferite ai Comuni con l'obbligo di esercizio in forma associata, che possono essere mantenuti in capo ai singoli Comuni, nel rispetto del principio di equivalenza dei costi e della qualità delle prestazioni"). Ma nello stesso tempo la esplicita in relazione alle nuove competenze delle Comunità di valle, riproduce alcune indicazioni degli Statuti di Comunità di Valle e sembra eliminare l'intervento obbligatorio del decreto del Presidente della Provincia.

9. I rapporti tra gli enti e i soggetti cui è affidato il servizio nonché la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, sono regolati dal contratto di servizio il cui schema, nei casi previsti dal comma 7, lettere a), b) e c), è allegato al bando di gara. Il contratto di servizio contiene, in particolare, il piano degli investimenti di cui al comma 5, gli obblighi di manutenzione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, gli standard qualitativi e quantitativi relativi al servizio, gli strumenti di verifica del loro rispetto e le sanzioni correlate, i rapporti finanziari tra gli enti locali e il soggetto affidatario, la determinazione del canone per la messa a disposizione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni nonché la carta dei servizi, attraverso la quale sono assicurate idonee garanzie di tutela dei diritti degli utenti. Il contratto di servizio indica inoltre la quota di tariffa destinata a coprire i costi per la realizzazione degli investimenti eventualmente previsti, nonché le eventuali somme da corrispondere al gestore per la parte delle spese

d'investimento non coperte dalla tariffa, al netto di eventuali contributi concessi. Il contratto di servizio prevede inoltre l'obbligo della separazione contabile per ciascun servizio pubblico locale ricevuto in affidamento.

10. Il bando di gara prevede che, al termine di ciascun affidamento, il personale già addetto al servizio passi alle dipendenze del nuovo gestore secondo i criteri e le modalità previste dal bando.

11. Con regolamento possono essere definite le disposizioni per l'esecuzione e l'attuazione di quest'articolo e, ove necessario, dell'articolo 11.

12. Alla copertura degli oneri derivanti dal comma 6 si provvede con i fondi stanziati in bilancio per la finanza locale (u.p.b. 4.1.230 - cap. 11287).

Non è del tutto chiaro se l'abrogazione del comma 12 della LP n. 6/2004 comporti formalmente solo la cessazione dei contributi particolari per la formazione dei piani industriali - come potrebbe sembrare - oppure si rifletta anche sull'erogazione dei tradizionali contributi provinciali per la costruzione e la manutenzione straordinaria delle infrastrutture. In effetti il precedente comma 6, che questo comma 12 richiamava, si riferisce a tutte le attività di "gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni" e di "erogazione del servizio pubblico: ed è per tutte le attività elencate nel comma 6 che cessa la copertura di bilancio con la u.p.b. 4.1.230 - cap. 11287.

Va ricordato che l'u.p.b. (unità previsionale di base) 4.1.230 - cap. 11287, si riferisce in modo generico a "Trasferimenti ai Comuni per investimenti di rilevanza provinciale" e contiene il riferimento a diverse norme tra le quali si trovano sia l'articolo 16 della LP n. 36/1993 (cfr. di seguito) sia l'articolo 10 della LP n. 6/2004 (che riguarda tutti i servizi pubblici locali). Resta perciò la possibilità teorica che l'eliminazione di questo comma 6 comporti in futuro anche un intervento riduttivo su costruzione e manutenzione straordinaria delle infrastrutture e in via generale sui contributi per l'erogazione del servizio idrico.

Attualmente però i contributi provinciali per la costruzione e la manutenzione straordinaria delle infrastrutture per i servizi idrici sono previsti anche dall'articolo 16 della LP n. 36/1993 e sono contenuti soprattutto nel FIP (Fondo Interventi Provinciali). La copertura dei relativi oneri è assicurata con i fondi dell'unità previsionale di base n. 205300 "Fondo per gli investimenti comunali di rilevanza provinciale", che a sua volta contiene un riferimento all'articolo 16 della LP n. 36/1993 e all'articolo 10 della LP n. 6/2004.

Altra questione è ovviamente quella della scelte di utilizzazione del FIP; teoricamente sarebbe possibile che queste scelte fossero fatte in modo da creare difficoltà alle gestioni comunali in economia e pilotare il sistema verso l'affidamento dei servizi al mercato; ma è dubbio che (almeno in questo momento) ciò corrisponda alla volontà vera della Provincia. In ogni caso la questione è tutta politica e di fronte all'eventuale volontà negativa della Provincia gli esponenti locali potrebbero rispondere con gesti significativi come il mantenimento delle gestioni dirette insieme all'aumento delle tariffe per coprire i costi degli investimenti, addebitando esplicitamente al Governo provinciale la responsabilità degli aumenti.

Si riporta per informazione:

Art. 16 della LP n. 36/1993

Fondo per gli investimenti di rilevanza provinciale

1. La Provincia concorre al finanziamento delle opere e degli interventi aventi caratteristiche economiche e sociali di rilevanza provinciale mediante un apposito fondo

costituito nel bilancio provinciale destinato alla concessione di contributi secondo le misure, criteri e modalità di cui all'articolo 12, fatta salva la possibilità di contribuzione fino alla concorrenza della spesa ammissibile per opere di particolare rilevanza.

2. La Giunta provinciale, d'intesa con la rappresentanza unitaria dei comuni, stabilisce:

- a) le tipologie di opere ed interventi ammissibili al fondo di cui al comma 1;
- b) gli standard delle diverse tipologie di opere in relazione ai differenziati bacini di utenza;
- c) le modalità per la presentazione delle domande;
- d) i criteri di priorità e di selettività per la formazione della graduatoria delle opere e degli interventi determinati con riferimento agli obiettivi fissati dalla programmazione provinciale, alla necessità di superare le situazioni di disagio e di squilibrio socioeconomico esistenti sul territorio e all'esigenza di assicurare una distribuzione perequata delle risorse sul territorio medesimo;
- e) le modalità per l'effettuazione dell'istruttoria e per la valutazione delle domande da parte delle competenti strutture della Provincia;
- f) i criteri e le modalità per la determinazione della spesa ammissibile;
- g) le opere di particolare rilevanza indicate dal comma 1;
- h) ogni altra disposizione necessaria ai fini dell'applicazione del presente articolo.

3. Per la realizzazione delle opere e degli interventi di cui al presente articolo nel rispetto delle compatibilità finanziarie previste dal fondo autorizzato sul bilancio provinciale, la Giunta provinciale ripartisce il fondo tra le diverse tipologie di opere e approva il piano di durata non inferiore al triennio. La deliberazione di approvazione del piano può disporre l'impegno di spesa in relazione al volume complessivo delle opere e degli interventi inseriti, nei limiti delle somme autorizzate sul bilancio pluriennale per il fondo.

3 bis. La Giunta provinciale può istituire un apposito fondo per un importo non superiore al 20 per cento del fondo di cui al comma 1, destinato al finanziamento di interventi specifici e rilevanti per il raggiungimento di obiettivi della programmazione provinciale e destinati allo sviluppo locale. La Giunta provinciale può integrare il predetto fondo con risorse aggiuntive destinate ai comuni e ad altri enti locali nonché ai loro organismi rappresentativi e in ogni caso definisce con propria deliberazione gli interventi, i criteri e le modalità di assegnazione ed erogazione dei finanziamenti (18).

(18) Articolo già modificato dall'art. 4 della l.p. 12 settembre 1994, n. 4, così sostituito dall'art. 13 della l.p. 23 febbraio 1998, n. 3, modificato dall'art. 32 della l.p. 22 marzo 2001, n. 3, dall'art. 63 della l.p. 19 febbraio 2002, n. 1, dall'art. 11 della l.p. 25 luglio 2002, n. 9, dall'art. 13 della l.p. 1 agosto 2003, n. 5 e dall'art. 10 della l.p. 12 maggio 2004, n. 4.

Art. 11

Disposizioni transitorie per la gestione dei servizi pubblici

1. Con riguardo ai servizi disciplinati dall'articolo 10, le concessioni e gli affidamenti in corso alla data di entrata in vigore di questa legge disposti con procedure diverse dall'evidenza pubblica, cessano comunque alla data del 31 dicembre 2006 o alla scadenza del termine successivo eventualmente previsto dalla normativa statale; sono escluse dalla cessazione, e proseguono fino alla loro scadenza, le concessioni e gli

affidamenti disposti secondo una delle modalità indicate dalle lettere da a) ad e) del comma 7 dell'articolo 10.

Resta inalterata la formulazione non chiara del 2004 e resta quindi il dubbio che le gestioni dirette in economia non siano escluse dalla cessazione (fissata ora dalla normativa al 31.12.2010). Tuttavia l'impianto complessivo del DDL e il nuovo comma 8 dell'articolo 11 (cfr. di seguito) sembrano confermare nella sostanza la continuità anche di queste gestioni.

1 bis. E' fatto salvo quanto previsto in materia di trasporto pubblico locale dall'articolo 15, comma 1 bis, del decreto legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee) convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.

2. Sono inoltre escluse dalla cessazione le concessioni affidate alla data del 1° ottobre 2003 a società quotate in borsa e a quelle da esse direttamente partecipate a tale data, a condizione che siano concessionarie esclusive del servizio; in tale ipotesi le concessioni cessano comunque allo spirare del termine equivalente a quello della durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di procedure di evidenza pubblica. Nel caso in cui le società usufruiscono della predetta proroga oltre il 31 dicembre 2006 e alle stesse siano stati affidati direttamente determinati servizi pubblici ai sensi di quanto previsto dal comma 6 ovvero abbiano acquisito i medesimi affidamenti diretti a seguito delle operazioni di cui al secondo periodo del comma 4, i predetti affidamenti diretti si intendono comunque cessati al 31 dicembre 2006.

3. A decorrere dalla data di entrata in vigore di questa legge, in tutti i casi in cui cessino le concessioni o le altre forme di affidamento relative ai servizi disciplinati dall'articolo 10, la provincia e gli enti locali garantiscono che, all'atto del nuovo affidamento del servizio, l'assetto proprietario relativo alle reti, agli impianti e alle altre dotazioni sia conforme alle condizioni previste dall'articolo 10, commi 2 e 3. In tal caso, ove non sia diversamente stabilito dai contratti di affidamento in essere, si applicano i criteri di determinazione dell'eventuale indennizzo previsti dall'articolo 10, comma 5.

4. Nel caso in cui gli enti locali trasformino in società di capitali le aziende speciali e i consorzi che gestiscono i servizi disciplinati da questo capo, con le modalità previste dall'articolo 115 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), la trasformazione non comporta effetti sulla durata degli affidamenti in corso, fermo restando quanto previsto dal comma 1. Analogamente, fermo restando quanto previsto dal comma 1, non comportano effetti sulla durata degli affidamenti in corso le eventuali operazioni di trasformazione, fusione o scissione societaria riguardanti società di capitali che gestiscono i servizi disciplinati da questo capo, effettuate durante il periodo transitorio, nonché la cessione anche totale, mediante procedure a evidenza pubblica, delle partecipazioni degli enti locali nelle società erogatrici dei servizi.

5. A decorrere dalla data di entrata in vigore di questa legge, i servizi pubblici previsti dall'articolo 10 sono affidati secondo le procedure previste dal medesimo articolo. In tale ipotesi, il bando di gara prevede che la concessione cessi anticipatamente quando, durante il periodo di vigenza della concessione, una disposizione provinciale stabilisca che

il servizio sia riorganizzato per ambiti territoriali ottimali; in tale ipotesi il bando di gara prevede che spetti al gestore del servizio un indennizzo da determinarsi secondo le modalità previste dall'articolo 10, comma 5; la cessazione anticipata può essere esclusa nel caso in cui la concessione in corso, per la sua durata residua, sia giudicata o resa compatibile con la gestione unitaria del servizio all'interno dell'ambito territoriale ottimale.

6. Fermo restando quanto previsto dal comma 1 e fino alla data ivi stabilita, gli enti possono affidare direttamente la gestione di determinati servizi pubblici ai soggetti ai quali, alla data di entrata in vigore di questa legge, sia già stata affidata la gestione degli stessi servizi da parte di altri enti, ancorché in modo non conforme a quanto previsto dall'articolo 10, comma 7; i medesimi servizi possono inoltre essere affidati anche ai soggetti risultanti a seguito delle operazioni previste dal comma 4. In tal caso l'affidamento deve essere finalizzato all'ampliamento o alla ricomposizione degli ambiti entro cui il servizio viene gestito, ed è condizionato alla stipulazione di una specifica convenzione tra gli enti interessati e alla previa predisposizione di un piano industriale conforme a quanto previsto dall'articolo 10, comma 6.

7. In sede di prima applicazione di questa legge, per i fini di cui all'articolo 10, comma 7, lettera d), e del comma 1 di quest'articolo, sono equiparati agli enti pubblici i consorzi e le cooperative di cui all'articolo 4, primo comma, numero 8), della legge 6 dicembre 1962, n. 1643 (Istituzione dell'Ente nazionale per la energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche), aventi impianti di produzione di energia ubicati sul territorio provinciale i quali, alla data di entrata in vigore di questa legge, detengano partecipazioni azionarie in società partecipate da enti pubblici; questo comma trova applicazione fino a quando i predetti soggetti mantengono le caratteristiche previste dalla citata disposizione della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, e a condizione che i medesimi soggetti non incrementino la quota azionaria da essi posseduta alla data di entrata in vigore di questa legge.

8. In prima applicazione di questa legge, gli enti locali che gestiscono servizi pubblici in forma diretta adottano il piano industriale previsto dall'articolo 10, commi 6 e 7, entro il 31 dicembre 2006 o entro la scadenza del termine successivo eventualmente previsto dalla normativa statale. In luogo del piano industriale, gli enti locali possono comunque adottare un documento, redatto anche in forma semplificata, che evidenzia le modalità di raggiungimento dell'equilibrio economico in relazione agli elementi di costo del servizio e del livello tariffario previsto ⁽¹⁷⁾.

8. In prima applicazione di questa legge, gli enti locali che gestiscono servizi pubblici in economia adottano il piano industriale previsto dall'articolo 10, comma 6, entro il 31 dicembre 2011; il piano industriale può essere redatto anche in forma semplificata, purché evidenzia le modalità di raggiungimento dell'equilibrio economico in relazione agli elementi di costo del servizio e del livello tariffario previsto.

A prescindere dalle altre previsioni di salvaguardia non transitoria delle gestioni in economia degli enti locali questa norma farebbe comunque slittare di un anno il termine di cessazione delle gestioni dirette previsto dalla norma statale al 21.12.2010.

NOTE

- (16) Lettera così modificata dall'art. 41 della l.p. 16 giugno 2006, n. 3. Nell'apportare la modificazione s'è corretta un'imprecisione nell'individuazione delle parti da modificare.
- (17) Articolo così modificato dall'art. 8 della l.p. 29 dicembre 2006, n. 11.

Testo coordinato di parte dell'articolo 13 della LEGGE PROVINCIALE 16 giugno 2006, n. 3, Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino.

Elaborazione e commenti di Gianfranco Poliandri

In carattere azzurro è riportato il testo inserito a modifica

In carattere grigio-verde sono scritti alcuni commenti al testo coordinato

6. I servizi contemplati da quest'articolo, di norma, sono organizzati sulla base di ambiti territoriali ottimali individuati mediante intesa definita con il Consiglio delle autonomie locali. In particolare, sono comunque organizzati sulla base di ambiti territoriali ottimali i seguenti servizi:

- a) ciclo dell'acqua;
- b) ciclo dei rifiuti;
- c) infrastrutture riguardanti i territori di più comunità;
- d) trasporto pubblico locale;
- e) distribuzione dell'energia.

6 bis. La Giunta provinciale promuove l'intesa per la definizione degli ambiti ottimali previsti dal comma 6 entro tre mesi dalla data d'individuazione dei territori ai sensi dell'articolo 12, comma 2.

6 ter. In deroga a quanto previsto dal comma 6, il servizio pubblico di acquedotto può essere gestito in un contesto territoriale inferiore rispetto all'ambito territoriale ottimale a condizione che sia garantito il rispetto di parametri individuati con deliberazione della Giunta provinciale. I predetti parametri possono consistere in criteri qualitativi, tecnici ed economici.

La disposizione del comma 6-ter (introdotta a modifica della precedente previsione del solo comma 6) sembra venire incontro alle richieste di numerosi amministratori comunali che - rispetto alle gestioni in forma associata nell'ambito della Comunità di valle (cui probabilmente corrisponderanno gli ambiti territoriali ottimali ancora da individuare) - ritengono più utile conservare gestioni circoscritte di Comuni omogenei per fonti di approvvigionamento (per es., stesse sorgenti) o per infrastrutture storicamente condivise e motivazioni equivalenti.

Si tratterebbe in sostanza di uno sviluppo e di una estensione delle possibilità di gestione separata previste dall'articolo 8, comma 7, della stessa LP n. 3/2006, pur senza rottura con le necessità di offerta omogenea del servizio. Ciò anche in relazione alla nuova formulazione del comma 8 della LP n. 6/2004 (cfr. più sopra) che si riporta: "8. In caso di gestione associata del servizio tra più enti, la convenzione può individuare le attività e i compiti eventualmente riservati alle gestioni in economia, assicurandone l'integrazione nella gestione complessiva del servizio."

COMMENTO CONCLUSIVO

Leggendo la Relazione illustrativa si comprende come il DDL provinciale abbia voluto respingere solo parzialmente la tesi che il Governo ha inserito nell'articolo 23 bis [del Decreto legge n. 112/2008 come modificato dall'art. 15 del Decreto legge n. 135/2009 convertito con legge n. 166/2009] secondo cui le norme comunitarie obbligherebbero a porre sul mercato - cioè ad esternalizzare - i servizi pubblici locali.

Tutta l'impostazione del DDL - pur senza una dichiarazione espressa - tende infatti a far rientrare i servizi pubblici locali provinciali (e quindi anche il servizio idrico) all'interno della categoria dei servizi pubblici locali di rilevanza economica o di interesse economico, mantenendo così nell'ordinamento trentino uno dei presupposti principali che, tra gli altri, sono stati alla base del percorso di privatizzazione graduale e silenziosa dei servizi idrici iniziato nel 1993 e proseguito in maniera incerta attraverso le leggi provinciali n. 6/2004 e 3/2006.

Non si possono peraltro ignorare alcuni aspetti non negativi di questa iniziativa legislativa provinciale. Ma - come si cerca di argomentare nelle righe che seguono - questi aspetti non innovano realmente, non cambiano né l'impostazione generale della normativa di settore trentina né le tendenze in corso.

Il DDL intenderebbe in primo luogo proteggere (nell'immediato e nelle intenzioni) le attuali gestioni dirette in economia dei servizi pubblici locali (dei servizi idrici in particolare) del Trentino contro l'invasione governativa e l'accelerazione violenta che l'articolo 23 bis del DL n. 112/2008 (come modificato dall'art. 15 del DL n. 135/2009 conv. con legge n. 166/2009) ha impresso in tutto il paese ai processi di privatizzazione dei servizi pubblici locali. E infatti le nuove norme provinciali - conservando esattamente tutte le cinque opzioni di forma gestionale dei servizi pubblici locali oggi esistenti - confermano (anche con qualche enfasi) che questi servizi possono e potranno essere mantenuti attraverso gestioni dirette in economia o attraverso enti strumentali di diritto pubblico.

Questa intenzione protettiva - che riguarda anche l'attività dell'Azienda speciale di Tione - si manifesta tuttavia con due contraddizioni principali.

La Provincia di Trento non ha voluto affrontare a fine 2009 con un ricorso alla Corte Costituzionale - come invece hanno fatto cinque Regioni ordinarie - il problema del valore della normativa statale del 2008-2009, che si pretende attuazione di norme europee in materia di concorrenza e mercato e come tale prevarrebbe sull'autonomia speciale provinciale. La Provincia nel suo DDL da una parte respinge gli effetti della normativa statale (secondo cui ogni gestione diretta in economia dovrebbe cessare

teoricamente il 31.12.2010); e non può escludere che il Governo per questo impugni la futura legge provinciale davanti alla Corte Costituzionale. Dall'altra parte contemporaneamente accredita la normativa statale di buona efficacia mutuandone il principio (sconvolgente per il Trentino) che nelle SpA miste il capitale privato deve arrivare almeno al 40%: e infatti il DDL provinciale - si ripete - stabilisce che nelle SpA a capitale misto pubblico privato che gestiscono servizi pubblici locali (il pensiero per i servizi idrici corre subito a Dolomiti Reti SpA, controllata interamente da Dolomiti Energia SpA) il socio privato ottiene di raggiungere la partecipazione minima (si noti, non massima) del 40% del capitale sociale. La regolamentazione provinciale attualmente in vigore (e proveniente dalla LR n. 1/1993) prevede al contrario il vincolo dell'influenza pubblica locale dominante, vincolo che viene ora in questo modo a cadere chiarendo che il Governo provinciale non intende sbarrare effettivamente il passo alla privatizzazione dei servizi idrici in corso in Trentino.

La seconda contraddizione, che vanifica nella sostanza la dichiarata intenzione protettiva verso le gestioni dirette in economia e l'Azienda speciale di Tione, è che la forzatura verso la definizione dei servizi pubblici locali come servizi di interesse economico e non come servizi sociali di interesse generale lascia questi servizi esposti a future manovre dello stesso genere (di provenienza statale ma anche provinciale) ed ostacola significativamente il processo di modifica degli Statuti di Comuni e Comunità di Valle che seppure in maniera discontinua e non sempre efficace si è sviluppato negli ultimi mesi.

Agli enti locali viene comunque mantenuta nel DDL la libertà di scegliere - sia pure dopo necessarie analisi di fattibilità e compatibilità (piani industriali) - tra le diverse modalità di gestione dei servizi pubblici locali già disciplinate nell'ordinamento trentino di settore dalla LR n. 1/1993 e dalla LP n. 6/2004 (gestione diretta in economia, azienda speciale di diritto pubblico, soggetto privato, SpA a capitale misto pubblico privato, SpA a capitale totalmente pubblico).

Ma è difficile comprendere perché vengano eliminati i contributi per la formazione di questi piani industriali (la giustificazione della Relazione illustrativa sul punto è inconsistente), sempre che non si tratti di un primo segnale verso una più generale e grave revisione delle politiche di intervento su infrastrutture e manutenzioni straordinarie di settore a carico del bilancio pubblico (FIP).

Esistono in effetti alcuni motivati dubbi che l'abrogazione del comma 12 dell'articolo 10 della LP n.6/2002 possa comportare anche una diminuzione dei fondi disponibili per costruzione e manutenzione straordinaria delle infrastrutture e in via generale per l'erogazione del servizio idrico.

La possibilità che il servizio pubblico di acquedotto possa essere gestito in futuro anche per aree più limitate rispetto agli ambiti territoriali ottimali che saranno definiti attenua -

ma non elimina - la preoccupazione che l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali possa mettere in crisi sia le gestioni comunali in economia sia l'Azienda speciale di Tione.

L'inevitabile e auspicabile processo di industrializzazione e di ricerca di economie di scala che - nella forma associata tramite le Comunità di Valle - le gestioni dirette in economia dovranno affrontare (con sbocchi evidenti verso le forme consortili e le Aziende speciali, non certo verso le SpA anche totalmente pubbliche come tanti vorrebbero) andrebbe accompagnato dalla Provincia con azioni forti di sostegno e non semplicemente tollerato.

La garanzia formale di libertà che gli enti locali (i Comuni e le Comunità di Valle) mantengono nel DDL a proposito della scelta sulle forme di gestione dei servizi pubblici locali non modifica comunque:

- a) né lo sbilanciamento dei poteri a sfavore dei Comuni e a favore delle Comunità di Valle nella scelta delle forme gestionali in questione;
- b) né in particolare il fatto che tutto l'impianto della riforma delle autonomie (la LP n. 3/2006) e tutta l'impostazione degli Statuti delle Comunità di Valle - al di là delle dichiarazioni formali - e non valorizzano le specificità locali ma pongono premesse abbastanza sostanziose per omogeneizzare le modalità organizzative dei servizi pubblici locali secondo criteri di mera produttività industriale e secondo standards medi non facili da sostenere per le gestioni separate;
- c) né infine l'esplicito dispiegamento di previsioni normative, incentivi e condizioni speciali che il Governo provinciale ha operato negli ultimi anni allo scopo di favorire la scelta della modalità organizzativa della SpA a capitale sociale totalmente pubblico, c.d. in house (modalità che come è noto costituisce una forma specifica di privatizzazione).

Per finire, è del tutto escluso che il DDL provinciale - al contrario di quanto molti pretendono - si ponga nella scia dei quesiti referendari sull'assetto dei servizi idrici locali dell'estate 2010 e ne asseconi il contenuto: l'eventuale successo delle richieste abrogative dei referendum non ammetterebbe più alcuna forma di gestione dei servizi attraverso SpA o miste o totalmente pubbliche che siano ed inoltre avvierebbe una fase sia pure complessa di ripubblicizzazione dei servizi già privatizzati. L'iniziativa della Provincia di Trento va in tutt'altra direzione.

Gianfranco Poliandri