

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 temperamento 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’alinea 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.