
Pronunce 16

Osservazioni e proposte

Il disegno di legge governativo n. 772
in materia di “Delega al Governo
per il riordino dei Servizi Pubblici Locali”

INDICE

<i>Premessa</i>	pag.	5
DEFINIRE IL QUADRO GIURIDICO	”	6
PROMUOVERE LA CONCORRENZA E L’EFFICIENZA	”	9
CONTRATTO DI SERVIZIO	”	12
LE AUTORITÀ DI SETTORE	”	14
PROPRIETÀ DEI BENI	”	15
TUTELA DEGLI UTENTI	”	16

Premessa

Il CNEL, già nel passato, ha dedicato particolare attenzione al tema dei “Servizi pubblici”, soprattutto in relazione alla necessaria evoluzione delle capacità di governo degli Enti Locali.

La V Commissione, consapevole che la trasformazione e la qualificazione dei servizi a rete costituisce uno dei nodi strategici della competitività, sta seguendo e valutando le evoluzioni e le interazioni che interessano, in particolare, il sistema dei Servizi Pubblici Locali.

La V Commissione rileva che tale qualificazione dovrebbe essere perseguita attraverso strumenti di aggregazione territoriale della domanda, incentivando anche la gestione in forma associata dei servizi pubblici tra gli Enti Locali. Inoltre è necessario individuare strumenti di politica industriale a sostegno della crescita e della aggregazione delle imprese, promuovendo la gestione unificata dei cicli integrati.

In relazione alla presentazione del d.d.l. “Delega per il riordino dei Servizi Pubblici Locali” (atti Senato n.772) ed alla richiesta di presa in considerazione (approvata il 29.11. u.s.) la V Commissione ha formulato il seguente testo di Osservazioni e Proposte approvato dalla Assemblée nella Seduta del 25.1.2007.

DEFINIRE IL QUADRO GIURIDICO

La proposta di legge delega sul “riordino dei Servizi Pubblici Locali” costituisce un ulteriore passo di una lunga fase di attività legislativa su questo delicato settore. Alla norma di base del 1990 sono seguiti numerosi tentativi di riforma che hanno impegnato il legislatore per tutta la fine degli anni '90 fino ad arrivare all'attuale definizione normativa risalente al 2003, con l'approvazione dell'art.113 del Testo Unico Enti Locali.

La riorganizzazione che, nel corso degli ultimi anni, ha ridefinito il sistema dei Servizi Pubblici Locali nell'ambito delle competenze degli Enti Pubblici, dei soggetti erogatori e dei cittadini utenti, ha modificato sensibilmente le strutture aziendali di proprietà delle Autonomie locali. Oggi, rispetto ad una vecchia modalità di gestione, gli Enti Locali, ma soprattutto i Comuni, sono chiamati a svolgere in maniera più incisiva rispetto al passato un ruolo politico di rilievo, concernente l'indirizzo, la programmazione, la vigilanza ed il controllo, la ridefinizione delle politiche tariffarie, la garanzia di standard di qualità, la tutela del cittadino consumatore-utente.

Già primi interventi di modifica sono arrivati coi provvedimenti del 2001 e del 2003 (art.35 L.448/2001 e DL. 269/2003) con cui si è cercato di adeguare la materia dei SPL alle direttive comunitarie, che hanno introdotto la distinzione tra “servizi economici” e “servizi non economici” ai fini dell'affidamento a gara del servizio oppure dell'affidamento diretto a società a capitale pubblico controllato dall'Ente Locale secondo il modello *in house* o a società a capitale pubblico-privato.

La distinzione tra servizi di rilevanza economica e servizi che ne

sono privi costituisce una delle principali novità previste dalla riforma. La nuova ripartizione è scaturita dalla necessità di uniformare l'ordinamento italiano a quello comunitario che prende in considerazione i "servizi di interesse economico generale".

Il ddl 772 identifica i Servizi Pubblici Locali nei "servizi di interesse generale a carattere economico" utilizzando la formulazione presente della direttiva europea relativa ai "servizi nel mercato interno", che definisce come servizi di interesse generale di rilevanza economica quelli "qualificati in quanto tali dallo stato membro, soggetti a specifici obblighi di servizio pubblico forniti dietro retribuzione che corrispondono ad una attività economica ed aperti alla concorrenza". In ogni caso non esiste una definizione puntuale di detti servizi; la definizione è rinviata agli Stati membri.

Tali servizi presentano un duplice ordine di requisiti:

- 1) essere "servizi di interesse generale", vale a dire riguardare la collettività e soddisfare i bisogni sociali dei cittadini utenti;
- 2) avere un contenuto economico, ossia prevedere il pagamento di un corrispettivo da parte degli utenti.

Da quanto premesso è evidente come si sia in presenza di un vasto insieme di servizi locali, limitato da quanto recita la suddetta direttiva circa l'affermazione che "il pagamento di un canone da parte dei destinatari al fine di fornire un certo contributo alle spese operative di un sistema non costituisce di per sé retribuzione, essendo il servizio ancora essenzialmente finanziato con risorse pubbliche". Ciò sembrerebbe escludere i servizi offerti dietro ticket o contributo.

L'altra categoria di servizi, quelli privi di rilevanza economica hanno, al contrario, una natura solidaristica e senza fini di lucro.

La definizione ha un carattere sostanzialmente relativo e non può essere utilizzata per formulare rigide elencazioni in quanto l'appartenenza all'una od all'altra categoria non può essere stabilita a priori, fissata una volta per sempre, ma è demandata alla valutazione e alla responsabilità politica degli Enti Locali, che ne hanno la titolarità (come prevedono il Testo Unico degli Enti Locali e lo stesso ddl 772). Gli Enti Locali dovrebbero attivare processi di concertazione con le Parti sociali al fine

di valutare sia il carattere sociale che il carattere economico dei servizi.

L'obiettivo del disegno di legge 772 è di uniformare la frammentaria disciplina dei Servizi Pubblici Locali, per i quali sono applicabili norme pro concorrenziali o nel mercato o per il mercato, sottoposta a ricorrenti e parziali revisioni, riconducendola ad un ordinamento organico ed unitario, in grado anche di agevolare le imprese presenti in questi mercati, sempre più spesso operanti su scala *multiutility*.

A tale fine viene previsto che le norme contenute nei decreti legislativi derivanti dalla delega vengano applicate in modo univoco per l'affidamento di tutti i Servizi Pubblici Locali di rilevanza economica e che, quindi, le vigenti normative di settore in materia di smaltimento dei rifiuti urbani, trasporti, energia elettrica e gas vengano conseguentemente modificate.

Dal novero dei servizi sottoposti a riforma e ad armonizzazione secondo le linee indicate nel disegno di legge vengono esclusi i servizi idrici per i quali viene prefigurato un orientamento diverso, peraltro, non specificato, ma comunque fondato sulla gestione pubblica delle risorse e dei servizi.

Si fa osservare, inoltre, come, al fine di favorire la razionalizzazione e l'economicità dei servizi locali si debba valorizzare l'esperienza delle *multiutility* delle quali, tuttavia, andrebbe chiarito il rapporto con gli affidamenti monosettoriali, previsti dalle attuali normative e non modificate dal disegno di legge 772 e dalla eventuale presenza di affidamenti diretti e di affidamenti con gara.

PROMUOVERE LA CONCORRENZA E L'EFFICIENZA

Per il perseguimento di tali obiettivi vengono indicate soluzioni diverse a seconda delle caratteristiche produttive e di mercato in una logica di “sussidiarietà orizzontale”. A tale proposito viene indicata una nuova gerarchia delle modalità secondo le quali procedere agli affidamenti.

I processi di liberalizzazione dei servizi di interesse generale a carattere economico devono essere realizzati secondo i principi approvati dal CNEL nel documento “Linee guida sulle liberalizzazioni e sulle privatizzazioni”.

Pertanto sono condivisibili i due principi od indirizzi di fondo del disegno di legge 772 che riguardano:

- 1) favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza e “di libera prestazione dei servizi di tutti gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse generale di rilevanza economica in ambito locale” con modalità tali da garantire il diritto di universalità ed accessibilità dei servizi per tutti gli utenti nonché il livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell’art.117 della Costituzione;
- 2) prevedere che l’affidamento delle nuove gestioni e/o il rinnovo delle gestioni in essere debbano avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica per l’individuazione del gestore, salvaguardando la proprietà delle reti e dei beni strumentali pubblici.

Sotto questo aspetto il disegno di legge nel regolare i servizi di rilevanza economica, segna una diversità significativa rispetto all’ordinamento precedente che indicava tre possibili soluzioni poste sullo stesso piano.

Si introduce una esplicita gerarchia vale a dire che la regola per i nuovi affidamenti e per il rinnovo di quelli in essere viene individuata nella gara; le altre due forme di affidamento diretto *in house* o a società mista vengono trattate o in deroga alla gara e considerate temporanee o ammesse per alcune fattispecie di Servizi Pubblici Locali. Il ricorso a queste due forme, peraltro, è accompagnato dall'indicazione di alcune condizioni che devono essere rispettate:

- nell'*in house* il possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento comunitario-proprietà interamente pubblica ed il cosiddetto "controllo analogo"
- nelle società miste la scelta del socio privato mediante procedure competitive e la stretta inerenza delle modalità di selezione e partecipazione dei soci agli specifici servizi pubblici oggetto dell'affidamento.

In entrambi i casi, secondo il ddl 772, ai gestori attualmente affidatari diretti, al termine di una fase transitoria, dovrebbe essere inibita la possibilità di acquisire la gestione di servizi diversi od in altri ambiti territoriali rispetto a quelli di appartenenza.

In materia di affidamenti occorre prevedere una modifica del ddl 772, eliminando i vincoli di operatività per le società miste, pur nel rigoroso rispetto dei principi di liberalizzazione.

A tal fine, si tratterebbe di ricondurre alla categoria degli affidamenti con procedura ad evidenza pubblica, sia la gara per individuazione del soggetto gestore, che la gara contestuale per la gestione del servizio e per l'individuazione di un partner gestionale di una società mista il cui oggetto, la cui durata e il cui ambito di operatività, siano definiti in modo specifico.

A queste condizioni, dunque, la società mista, equiparata ad un affidamento con gara, potrebbe operare liberamente sul mercato senza vincoli territoriali o di operatività settoriale. Di conseguenza l'unica forma di affidamento diretto rimarrebbe quella *in house*.

In particolare, relativamente agli affidamenti diretti *in house* la norma dovrebbe affrontare il tema della regolazione degli affidamenti. Non esistendo, infatti, in questo campo procedure competitive tese a promuovere l'efficienza del gestore, sarebbe opportuno introdurre un disciplina-

re con i contenuti del contratto di servizio. Il rischio, infatti, è che proprio negli affidamenti diretti si possano verificare problemi di inefficienza e di scarsa tutela del cittadino-consumatore utente.

Anche nell'affidamento con gara occorrerebbe prevedere la stipula di un contratto di servizio con il compito di dettagliare i contenuti del rapporto tra affidante e affidatario definiti in sede di aggiudicazione.

Per la fase transitoria si prevede che gli affidamenti possano protrarsi fino alla loro naturale scadenza specificando, tuttavia, che nel caso di affidamenti diretti i gestori che non abbiano concorso mediante gara ai servizi da loro esercitati entro il termine del 31.12.2011, alla scadenza dell'affidamento vengono esclusi dalla partecipazione alla gara.

Va riconfermata la norma di reciprocità, come esplicita al comma 6 dell'art. 113 del Testo Unico degli Enti Locali, che prevede la non ammissione alle gare delle società che, in Italia o all'estero, gestiscono a qualunque titolo Servizi Pubblici Locali in virtù di un affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica, o a seguito dei relativi rinnovi; tale divieto si estende alle società controllate o collegate, alle loro controllanti, nonché alle società controllate o collegate con queste ultime.

Relativamente ai soggetti titolati per l'affidamento della gestione del servizio, nel caso di aggregazione territoriale dovrebbero essere le strutture di associazioni dei Comuni quali, ad esempio, le Autorità di ambito, o le Province e le Regioni. In tutti gli altri casi la titolarità è del singolo Comune.

Questi soggetti affidanti dovrebbero attivare preventivamente processi di concertazione con le rappresentanze sociali relativamente alle modalità e ai contenuti degli affidamenti.

Nel caso in cui alle gare per l'affidamento della gestione del servizio siano ammesse società controllate dagli Enti Locali affidanti, le procedure di aggiudicazione dovrebbero essere svolte da una commissione che, nel rispetto delle competenze degli Enti Locali, assuma caratteristiche di terzietà, prevedendo ad esempio la presenza di un rappresentante dell'Antitrust e, ove costituita, dell'Autorità di regolazione.

CONTRATTO DI SERVIZIO

Dal disegno di legge 772 con l'integrazione all'art. 2 f-ter concordata in Conferenza Unificata che prevede una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei Servizi Pubblici Locali, si osserva come non venga definito lo strumento generale che, in ogni caso di affidamento *diretto o tramite gara*, deve regolare le condizioni richieste e le prestazioni offerte tra Enti Locali affidanti ed impresa di gestione. Tale strumento non può che essere il contratto di servizio i cui contenuti fondamentali potrebbero essere:

- 1) livelli delle prestazioni di servizio in quantità e qualità;
- 2) programma di investimenti e meccanismi di compensazione;
- 3) clausole sociali riferite ai contratti nazionali di riferimento ed all'occupazione; le questioni contrattuali e le questioni occupazionali, in caso di passaggio di gestore, devono prevedere clausole sociali relative al rinvio vincolante alla contrattazione ed alle sedi ed agli strumenti di esame congiunto preventivo;
- 4) strumentazione di controllo dell'affidante;
- 5) condizioni di revoca;
- 6) diritti e poteri degli utenti.

Gli impegni previsti nel contratto di servizio relativi, in particolare, alle prestazioni quali-quantitative, ai diritti e poteri degli utenti nonché alle esigenze delle Parti sociali dovrebbero costituire i contenuti del ta-

volò di concertazione con l'azienda di gestione relativamente alle Carte dei Servizi e configurare il sistema di impegni del gestore verso i cittadini-utenti.

Per quanto concerne, poi, gli aspetti economici dell'affidamento, fermo restando l'eventuale riferimento al Codice degli appalti di servizio, va ribadito che si deve procedere alla valutazione della offerta economicamente più vantaggiosa e non sulla base del massimo ribasso.

Si segnalano, di seguito, gli aspetti più rilevanti di carattere economico dell'affidamento:

- 1) sistema di eventuale remunerazione delle reti esistenti;
- 2) sistema di manutenzione straordinaria delle reti esistenti: gestito direttamente dal proprietario o affidato alla società di gestione del servizio;
- 3) sistema di manutenzione ordinaria delle reti esistenti: gestito direttamente dal proprietario o affidato alla società di gestione del servizio.

Per quanto riguarda le reti dovrebbe essere previsto un canone che potrebbe essere uno dei parametri della valutazione economica.

Criteri analoghi dovrebbero essere applicati per i beni pubblici strumentali all'esercizio.

Invece, per il sistema di tariffazione, in presenza di Autorità (per es. gas) il potere tariffario ed i meccanismi di revisione sono condizioni esterne al contratto di servizio; in assenza di Autorità (per es. TPL e rifiuti urbani) sia la tariffazione che l'eventuale ribasso del corrispettivo pubblico possono essere oggetto di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Infine, un adeguato ruolo nella valutazione deve essere assegnato ai parametri che esplicitano la qualità del servizio.

LE AUTORITÀ DI SETTORE

In ogni caso si tratta di mercati per i quali sarebbe opportuna l'individuazione od eventualmente il potenziamento dei poteri di regolazione, affidati ad un soggetto indipendente, che decida il sistema tariffario e controlli la qualità ed i livelli di servizio, anche valutando il contratto di servizio. A tale Autorità, inoltre, dovrebbe essere assegnato un ruolo di controllo sulle motivazioni degli Enti Locali nel caso di ricorso ad affidamenti diretti.

In alcuni settori (quali acqua, rifiuti e trasporti) non esiste Autorità indipendente nazionale. Occorrerebbe una decisione coerente in materia di Autorità nazionali, introducendole nei settori mancanti o ampliando l'area di competenza di quelle esistenti, in modo da spostare importanti compiti di regolazione dagli Enti Locali ad una Autorità indipendente, riducendo anche così i problemi di conflitto di interesse a scala locale derivanti dalla compresenza di Enti Locali regolatori e contemporaneamente soci delle aziende regolate.

PROPRIETÀ DEI BENI

Occorre analizzare i settori in cui la proprietà delle infrastrutture deve essere separata dalla gestione (settori liberalizzati in cui la proprietà e la titolarità della rete dovrebbe essere indipendente dai gestori che la usano), da quelli in cui la rete fa comunque parte della gestione regolata. In questi settori, anche per non deprimere gli investimenti, la proprietà pubblica dei beni potrebbe essere semplicemente regolata nei contratti di affidamento, che prevedrebbero un canone contrattabile.

Rimane confermata la proprietà delle reti in capo all'azienda nel caso di società quotate in Borsa.

Salvo questa eccezione, la conseguenza del principio di proprietà pubblica delle reti e degli altri beni pubblici strumentali all'esercizio dovrebbe essere intesa nel senso che l'Ente Locale mette a disposizione del gestore tali impianti che, alla scadenza del periodo di affidamento, rientrano nelle disponibilità dell'Ente Locale ai fini del nuovo affidamento. L'eventuale passaggio da un gestore all'altro dovrebbe essere oggetto di specifica regolazione in base ad un criterio di subentro.

Dovrebbe essere precisato:

- 1) come si gestiscono le situazioni nelle quali le reti sono in parte di proprietà privata come nel caso, per esempio, della distribuzione locale del gas;
- 2) chi garantisce e realizza gli investimenti aggiuntivi;
- 3) chi garantisce e realizza la manutenzione straordinaria ed ordinaria delle reti e dei beni strumentali.

TUTELA DEGLI UTENTI

Il disegno di legge 772 prevede che un ruolo significativo di tutela degli utenti venga disciplinato in un decreto delegato che il Governo deve adottare entro un anno dall'entrata in vigore della legge. L'articolo n.3 del ddl 772 deve definire, in modo più organico e stringente, le problematiche della qualità, dei livelli di servizio e dei rapporti con gli utenti ed i soggetti fruitori del servizio.

L'articolo dovrebbe rafforzare la funzione della Carta dei Servizi, che deve essere organicamente collegata al contratto di servizio, mentre va regolata l'efficacia delle indagini di *customer satisfaction* (anche secondo le norme *internazionali* ISO), della gestione dei reclami, *la definizione dei* risarcimenti, sia a favore degli utenti, che nella gestione del rapporto con gli enti affidanti.