



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA ISTITUZIONI TERRITORIO

Via Voltapaletto, 11 - 44100 Ferrara

Quaderno n. 27/2006

November 2006

**La riforma delle “regole del gioco” per i servizi pubblici locali
al fine di porre il “cittadino-utente” al centro dell’attenzione**

Roberto Fazioli

Quaderni deit

Editor: Giovanni Ponti (ponti@economia.unife.it)

Managing Editor: Marisa Sciutti (sciutti@economia.unife.it)

Editorial Board: Giovanni Masino
Simonetta Renga

<http://newdeit.economia.unife.it/quaderno.phtml>

LA RIFORMA DELLE “REGOLE DEL GIOCO” PER I SERVIZI
PUBBLICI LOCALI AL FINE DI PORRE “IL CITTADINO-
UTENTE” AL CENTRO DELL’ATTENZIONE

Roberto Fazioli*

ABSTRACT

The article suggests a series of changes of the “DDL 772-06” regarding the reorganization of the local public utilities subject. The aim is to promote a sector industrial politics and a regulation of the services of general interest that could be able to raise an effectiveness and efficiency logic of the services, enhancing the autonomy principles of the local bodies, according to the Italian constitution.

The main element that should drive the public utilities sector regulation is the centrality of the “citizen-user” with his specific needs of access to the essential services of the territory where he lives and works.

The attention to the local peculiarities proposes the need and not just the will to defend the constitutional prerogatives of local bodies autonomy and, at the same time, it widens the forms of diffusion of the rules created to avoid forms of discrimination in the ways local public utilities are trusted.

This means to plan a “reform” of the services of public interest based not just on the organization form of the offer but, first of all, on the communities needs.

Keywords: citizen-users, autonomy principles

Jel Classification: D6; h11; k23

* * Address for correspondence: Laboratorio Utilities & Enti Locali, Via Santo Stefano 42, 40125 Bologna; e-mail: roberto.fazioli@luel.it

1. FINALITÀ

La finalità del presente documento è quello di offrire un contributo pratico (in calce è, infatti, corredato dagli emendamenti al testo ultimo del DDL 772 di “riordino della materia Servizi Pubblici Locali”) ad un dibattito che ha animato una tale fibrillazione normativa nell’industria dei Servizi Pubblici Locali (SPL) da rendere assai arduo profilare serie strategie di sviluppo nelle imprese che vi operano.

Un quadro di regole certe, chiare e coerenti al dettato europeo sono quanto richiesto da operatori del settore, utenti-cittadini e autorità di regolazione. Ogni politica industriale di medio - lungo termine, infatti, ha, a monte, la fine dell’entropia normativa e giurisprudenziale. Tale entropia, è bene ricordare, ha già prodotto comportamenti distorsivi, irrigidimenti di fronte all’innovazione, situazione di stasi degli investimenti e delle necessarie iniziative imprenditoriali.

Alla problematica di cui sopra se ne deve associare un’altra di non minore importanza che riguarda la tutela e la valorizzazione dei principi dell’autonomia degli enti locali, sanciti non solo dalla Costituzione italiana, ma, anche, dal Trattato della Comunità Europea. Il contributo che, quindi, si vuole offrire al processo di definizione di un DDL sull’articolato universo dei SPL punta a enfatizzare tematiche quali: responsabilizzazione degli enti locali, repentinità applicativa, chiarezza ed efficacia, ovvero che arrivi a stimolare il formarsi repentino ed efficace di una vera e propria “Legge Quadro” generale cui, successivamente, farà riferimento il riordino delle norme settoriali.

Al fine di rendere pragmatico il presente contributo, si ritiene doveroso schematizzarlo per punti di discussione.

2. LA CENTRALITÀ DEL CITTADINO-UTENTE

Il punto di partenza da cui partire è la “centralità dell’utente-cittadino” con le sue specificità e le sue esigenze di accessibilità universale ai servizi essenziali del territorio nel quale vive e lavora.

L'attenzione alle specificità, dunque, ripropone la necessità e non solo la volontà, di tutelare le prerogative costituzionali dell'autonomia degli enti locali e, al contempo, di ampliare le modalità di diffusione di regole atte a evitare quelle forme di discriminazione nelle modalità di affidamento dei Servizi Pubblici Locali (SPL) che hanno indotto la Commissione Europea ad intraprendere azione sanzionatoria, poi provvisoriamente archiviata all'indomani dell'approvazione dell'art. 14 della legge 326/03, che ha novellato ulteriormente l'art. 113 del T.U.E.L. anche con riferimento alle modalità di affidamento dei servizi (comma 5, lettere a), b), c).).

In particolare, le modalità di affidamento di cui al comma 5 dell'art.113 T.U.E.L. devono essere specificate chiaramente e ampliate a comprendere le più diffuse ed efficaci forme di "concorrenza comparativa" quale momento di controllo efficace dei livelli di efficienza dell'erogazione dei SPL.

Si tratterebbe, dunque, di passare da una filosofia di regolazione fondata sulla regolazione dell'organizzazione, ovvero dell'offerta, all'implementazione di politiche attive di gestione della domanda. Da qui lo slogan: "Mettiamo al Centro il Cittadino".

Ciò significa impostare una "riforma" dei servizi di interesse pubblico locale, ovvero dei servizi universali locali, non tanto sulla base delle technicalities dei modelli di affidamento, ovvero sulle modalità organizzative dell'offerta, bensì a partire dai bisogni delle collettività di riferimento. L'interpretazione delle specificità delle domande dei cittadini-utenti-operatori del territorio, la loro coagulazione in "domanda politica" e la loro traduzione in "desiderata" cui dare risposte oggettive è la vera innovazione in un campo da decenni bloccato da problematiche sostanzialmente riconducibili "solo" a tematiche societarie.

Dar "voce" ai cittadini vuol dire sviluppare una "collettività partecipante" e, quindi, motivatamente attenta.

3. LE "REGOLE DEL GIOCO"

Le regole del gioco devono contenere la legittimazione di forme plurime - altrimenti che senso ha parlare di sviluppo della responsabilità sulle autonomie degli enti locali? - chiare e stabili - per evitare straordinarie distorsioni già da tempo in atto nell'universo dei SPL - e coerenti a quell'approccio europeo che si fonda non tanto sull'obbligo di gara (assente, come unica modalità di affidamento, in

tutte le normative dei paesi membri della comunità europea), bensì sul divieto di discriminazione.

Esso, peraltro, ha pervaso la rimodulazione (di Bruxelles) dell'art.113 del TUEL vigente e oggi più che mai bisognoso di una chiara specificazione delle modalità applicative dei 3-4 modelli di affidamento dei SPL.

L'obiettivo, quindi, è quello di chiarire il comma 5 dell'art. 113 del TUEL e non tanto quello di svilirne le poliedricità.

Lo slogan sarebbe: "Spazio alle autonome scelte degli enti locali in cambio della responsabilità sui risultati effettivi".

4. LIBERALIZZAZIONE E WELFARE

Una vera liberalizzazione prescinde dalle tematiche aprioristiche del rapporto pubblico-privato, ma, al contrario, guarda "solo" ai risultati in termini welfaristici sul consumatore finale.

Riprendiamo, dunque, la vecchia cost-of-service regulation di matrice statunitense fondata su un approccio di tipo Benchmarking Regulation. In tal caso le differenti esperienze (impresa grande e piccola, mono o multiservizio, pubblica, mista, privata, cooperativa, ecc...) diventano un valore e non più un problema!

Questa e' la vera battaglia contro il rischio di sterile omogeneizzazione attorno a quel "pensiero unico" che si potrebbe profilare come nemico dell'attenzione principale alla domanda e non più solo all'organizzazione dell'offerta.

5. DALLE OPZIONI DI "EXIT" A QUELLE PRAGMATICHE DI "VOICE"

E' cruciale realizzare l'obiettivo di cui al punto (1) enfatizzando un ruolo della domanda tale da rendere efficace l'opzione voice piuttosto che sul quella exit (A. O. Hirschman in "Felicità Pubblica e Felicità Privata" Ed. Il Mulino), ovvero diamo voce ai cittadini-consumatori-utenti-votanti anche attraverso l'associazionismo che opera "con" e non "contro" o "in alternativa" alle Authority di regolazione (Antitrust, Agenzie di Ato, ecc.), in modo tale che l'obbligo di gara diventi una sorta di "minaccia" solo quando si palesi situazioni evidentemente inefficienti o di eccessivi costi (Extraprofiti? Clientele? Incapacità manageriale? Inefficienze di scala? Costi da gestione troppo

complessa? Inefficienze di rete, di scopo, ecc...).

E' molto importante notare che, in tal caso, il timing delle eventuali gare si cadenzerebbe non su tesi ideologiche aprioristiche, ma sulla "scaletta" delle eventuali "inefficienze" palesate.

6. LA PROSPETTIVA DELLA BENCHMARKING REGULATION

Imponendo la Benchmarking Regulation si toglie l'alibi dell'incapacità della scelta agli amministratori locali che, spesso, per "non avere problemi" o "non assumersi le responsabilità delle proprie scelte" finiscono con l'accettare gli astratti esiti di una gara (sempre e costantemente guidate dai poteri forti di riferimento) piuttosto che impegnarsi con chiari indirizzi e sistemi di controllo e monitoraggio, ecc.

L'esercizio dell'autonomia dell'ente locale non può essere separata dall'applicazione dei principi di responsabilità diretta.

Imponendo la Benchmarking Regulation de facto si esce dalle logiche italiote del "periodo transitorio": entro il 2007 si danno i poteri alle Agenzie d'Ambito regionali con l'assistenza dell'Antitrust e chi supera la tariffa media regionale o macroregionale, a parità di servizio, del 30% deve o proporre un Piano di rientro di efficacia immediata oppure la stessa Antitrust bandisce la gara entro la prima metà del 2008.

Il quadro delle regole generali si applica con maggiore coerenza ed un minore apporto di "norme transitorie" e altre farraginosità giuridiche. L'architettura della Regolazione diventa, così, cruciale. Dopo l'implementazione della Benchmarking Regulation e l'insediamento dell'opzione "Voice" alla domanda dei cittadini-utenti, diventa cruciale e interessante fare una riflessione sulla architettura istituzionale della regolazione: agenzie di ATO provinciali multiservizio? Agenzie di Ato regionali? Poteri pervasivi dell'Antitrust in ragione del fatto che la materia "tutela del mercato" e' rimasta di pertinenza costituzionale dello Stato?

7. POLITICHE INDUSTRIALI

Sul piano degli effetti di Politica Industriale si potrebbe veder emergere chiare indicazioni empiriche sulle assurde tesi aprioristiche sulle economie di scala, economie di rete, di scopo, sui costi crescenti

delle strutture troppo grandi, ecc... Sarebbe le imprese a sviluppare naturalmente le loro reti di relazioni, le loro eventuali alleanze, ecc... Al fine di non superare quelle soglie oltre le quali "scatta la minaccia della gara". La politica industriale, quindi, si concentrerebbe sulla valorizzazione delle migliori capacità imprenditoriali, delle migliori strategie autonomamente intraprese, piuttosto che verticisticamente deliberate. Si passerebbe, finalmente, dalle politiche top-down a quelle sempre attese ma mai applicate bottom-up. La "questione dimensionale" si articolerebbe più sulle logiche produttive della "rete di imprese" o sull'impresa specializzata, piuttosto che sulla logica della dimensione finanziaria in sé.

8. SERVIZI UNIVERSALI DI INTERESSE GENERALE

I connotati di "socialità e universalità" dei servizi essenziali così intesi troverebbero il loro spazio in modo esplicito nei modelli di regolazione e non in fumosi e poco chiari assetti gestional-politici delle imprese.

Dall'interpretazione e organizzazione dei bisogni e dei "deisiderata" locali emergerebbe, per deduzione, il contratto di servizio.

L'approccio dell'organizzazione deduttiva della domanda soppianterebbe, così, l'inefficace esperienza dell'omogeneizzazione dell'offerta sulla presunzione di domanda omologa. Sul piano del dibattito delle idee, delle politiche, delle teorie, si tratterebbe di far fare un salto qualità con un approccio bottom-up o, se volte deduttivo (dalla realtà alla generalizzazione "a norma generale") e non induttivo (dalla tesi generale all'imposizione sulla realtà).

La politica cosiddetta liberista è oggi bloccata sul mero ricorso al prerequisite della gara per l'affidamento dei SPL indipendentemente dai risultati di quella scelta.

Ma l'assenza di alternative reali (propria d'ogni approccio induttivo) è proprio la contraddizione di un approccio liberista che dal confronto di intraprese differenti trae giustificazione e legittimazione. L'approccio deduttivo riporta al centro dell'attenzione l'analisi delle best-practices, ovvero delle gestioni pragmaticamente orientate al buon servizio e non alla mera prestazione professionale.

9. L'APPROCCIO DELLA BENCHMARKING REGULATION E

L'EFFETTO SUL DDL 772

La concretizzazione dell'approccio di Benchmarking Regulation di cui ai precedenti punti si declina, rispetto al DDL 772, ai seguenti emendamenti.

<p>Art. 1 (Finalità e ambito di applicazione)</p> <p>1. La presente legge provvede al riordino della normativa nazionale che disciplina l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali, al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza,</p> <p>di libertà di stabilimento 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, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed m), della Costituzione, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione.</p>	<p>Art.1 (Finalità e ambito di applicazione)</p> <p>1. La presente legge provvede al riordino della normativa nazionale che disciplina l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali, al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di non discriminazione e di concorrenza comparativa, di libertà di stabilimento 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, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed m), della Costituzione, assicurando un adeguato livello di tutela degli utenti, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione.</p> <p>L'introduzione e la diffusione di</p>
--	--

<p>2. Costituisce funzione fondamentale di comuni, province e città metropolitane individuare - per quanto non già stabilito dalla legge - le attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni degli appartenenti alla popolazione locale, in condizioni di generale accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza, ferma la competenza della regione quando si tratti di attività da svolgere unitariamente a dimensione regionale.</p> <p>3. Le finalità pubbliche proprie delle attività di cui ai commi 1 e 2 sono perseguite, ove possibile, attraverso misure di regolazione, nel rispetto dei principi di concorrenza e di sussidiarietà orizzontale. Gli interventi pubblici regolativi pongono all'autonomia imprenditoriale e alla libertà di concorrenza delle imprese i soli limiti necessari al perseguimento degli interessi generali, nel rispetto del principio di proporzionalità.</p>	<p>principi concorrenziali deve essere coerente con politiche di valorizzazione del tessuto di imprese esistenti e darne incentivo alla crescita e rafforzamento a vantaggio degli enti locali e dei cittadini.</p> <p>2. Costituisce funzione fondamentale di comuni, province e città metropolitane individuare - per quanto non già stabilito dalla legge - le attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni degli appartenenti alla popolazione locale, in condizioni di generale accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza, ferma la competenza della regione quando si tratti di attività da svolgere unitariamente a dimensione regionale.</p> <p>I punti 3 e 4 sono opinabili come ratio ed efficacia, è possibile sopprimerli senza arrecare danni.</p>
--	--

<p>4. Ove siano imposti alle imprese obblighi di servizio pubblico che impediscano la copertura integrale dei costi e l'utile d'impresa, devono essere previste le necessarie misure compensative.</p>	
--	--

COMMENTO 1:

La Commissione Europea, sulla materia, si è già espressa coerentemente alla Corte di Giustizia europea.

COMMENTO 2:

Con riferimento al tema degli appalti pubblici, la materia è stata normata dal nuovo codice appalti. Sarebbe eventualmente opportuno stabilire una certa omogeneità e rispondenza di tutte le norme ai sensi delle disposizioni direttive europee in tema di servizi di interesse generale e c.d. "settori esclusi".

<p>Art. 2</p> <p>(Delega per la riforma dei servizi pubblici locali)</p> <p>1. Per le finalità di cui all'articolo 1, il Governo, è delegato ad adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi in materia di servizi pubblici locali, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, anche, ove occorra, modificando l'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267:</p>	<p>Art. 2</p> <p>(Delega per la riforma dei servizi pubblici locali)</p> <p>1. Per le finalità di cui all'articolo 1, il Governo, è delegato ad adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi in materia di servizi pubblici locali, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, anche, ove occorra, integrandolo l'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267: Delega n.1</p>
--	--

<p>a) prevedere che l'affidamento delle nuove gestioni ed il rinnovo delle gestioni in essere dei servizi pubblici locali di rilevanza economica debba avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica di scelta del gestore, nel rispetto della disciplina dell'Unione europea in materia di appalti pubblici e di servizi pubblici, fatta salva la proprietà pubblica delle reti e degli altri beni pubblici strumentali all'esercizio, nonché la gestione pubblica delle risorse e dei servizi idrici;</p> <p>b) consentire eccezionalmente l'affidamento a società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento in house;</p> <p>c) consentire eccezionalmente l'affidamento diretto a società a partecipazione mista pubblica e privata, ove ciò reso necessario da particolari situazioni di mercato, secondo modalità di selezione e di partecipazione dei soci pubblici e privati direttamente connesse alla gestione ed allo sviluppo degli</p>	<p>a) prevedere che l'affidamento delle nuove gestioni ed il rinnovo delle gestioni in essere dei servizi pubblici locali di rilevanza economica debba avvenire mediante procedure non discriminatorie di affidamento dei servizi pubblici locali, nel rispetto, della disciplina dell'Unione europea in materia di (...) servizi pubblici, fatta salva la proprietà pubblica delle reti e degli altri beni pubblici strumentali all'esercizio, nonché la gestione pubblica delle risorse e dei servizi idrici;</p> <p>b) consentire (...) l'affidamento a società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per l'affidamento in house e, in particolare, siano verificati i requisiti di stretta funzionalità, strumentalità e controllo da parte dell'ente locale di riferimento;</p> <p>c) consentire (...) l'affidamento diretto a società a partecipazione mista pubblica e privata (...) secondo modalità di selezione e di partecipazione dei soci pubblici e privati direttamente connesse alla gestione ed allo sviluppo degli specifici servizi pubblici locali</p>
--	--

specifici servizi pubblici locali oggetto dell'affidamento, ferma restando la scelta dei soci privati mediante procedure competitive e la previsione di norme e clausole volte ad assicurare un efficace controllo pubblico della gestione del servizio e ad evitare possibili conflitti di interesse;

d) prevedere che l'ente locale debba adeguatamente motivare le ragioni che, alla stregua di una valutazione ponderata, impongono di ricorrere alle modalità di affidamento di cui alle lettere b) e c), anziché alla modalità di cui alla lettera a), e che debba adottare e pubblicare secondo modalità idonee il programma volto al superamento, entro un arco temporale definito, della situazione che osta al ricorso a procedure ad evidenza pubblica, comunicando periodicamente i risultati raggiunti a tale fine. In particolare, prescrivere che per giungere alla constatazione della necessità di gestione diretta sia adottata una previa analisi di mercato, soggetta a verifica da parte delle Autorità nazionali di regolazione dei servizi di pubblica utilità competenti per settore, ovvero, ove non costituite, dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ove si

oggetto dell'affidamento, ferma restando la scelta dei soci privati mediante procedure **ad evidenza pubblica con preordinato Piano Operativo vincolato** e la previsione di norme e clausole volte ad assicurare un efficace controllo pubblico della gestione del servizio e ad evitare possibili conflitti di interesse;

d) prevedere che l'ente locale debba adeguatamente motivare le ragioni (...) **sottostanti alla scelta delle** modalità di affidamento.

L'Autorità Garante della Concorrenza in accordo con le autorità territoriali di regolazione, se esitanti, avviano procedure di indagine e approfondimento in tutti quei casi in cui le condizioni economiche di erogazione dei SPL si discostino dalle medie regionali in misura superiore al 25% e da quelle nazionali in misura superiore al 30%.

<p>dimostri l'inadeguatezza dell'offerta privata. Le società di capitali cui sia attribuita la gestione ai sensi della lett. b) non possono svolgere, né in via diretta, né partecipando a gare, servizi o attività per altri enti pubblici o privati.</p> <p>e) escludere la possibilità di acquisire la gestione di servizi diversi o in ambiti territoriali diversi da quello di appartenenza, per i soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nonché per le imprese partecipate da enti locali, affidatarie della gestione di servizi pubblici locali, qualora usufruiscano di forme di finanziamento pubblico diretto o indiretto, fatta eccezione per il ristoro degli oneri connessi all'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico derivanti dalla gestione di servizi affidati secondo procedure ad evidenza pubblica, ove evidenziati da sistemi certificati di separazione contabile e gestionale;</p> <p>f) individuare le modalità atte a favorire la massima razionalizzazione ed economicità dei servizi pubblici locali, purché in conformità alla disciplina</p>	<p>e) escludere la possibilità di acquisire la gestione di servizi diversi o in ambiti territoriali diversi da quello di appartenenza, per i soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica. (...) [si tratta di materia inerente alle scelte redistributive legittimamente formulabili dagli enti locali di riferimento.]</p> <p>f) individuare le modalità atte a favorire la massima razionalizzazione ed economicità dei servizi pubblici locali, purché in conformità alla disciplina adottata ai sensi del presente articolo, anche mediante la gestione integrata di servizi diversi e l'estensione territoriale della gestione del medesimo servizio, anche mediante la</p>
---	---

adottata ai sensi del presente articolo, anche mediante la gestione integrata di servizi diversi e l'estensione territoriale della gestione del medesimo servizio;

g) armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando in modo univoco le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica ed apportando le necessarie modifiche alla vigente normativa di settore in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas,

diffusione di forme di concorrenza comparativa a cura delle autorità di regolazione all'uopo competenti.

L'affidamento diretto di un servizio, qualora ne sussistano le precondizioni e laddove verificate, non determina il venir meno delle possibilità di sviluppo anche extraterritoriale dell'affidatario anche su altri servizi solo qualora il servizio affidato direttamente sia sottoposto ad una conclamata separazione contabile (unbundling contabile) o ad una evidente enucleazione societaria (unbundling societario). In ogni caso, in predetta fattispecie, resta ferma l'obbligo di scorporo di cui al comma 9 dell'articolo 35 l. 448/01, salvo che per le società che, avendone i requisiti, siano affidatarie dei servizi ai sensi della lettera c) del comma 5, art. 113 del T.U.E.L.

g) armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando in modo univoco le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica ed apportando le necessarie modifiche alla vigente normativa di settore in materia di rifiuti,

<p>nonché in materia di acqua, fermo restando quanto previsto dalla lettera a);</p> <p>h) disciplinare la fase transitoria, ai fini del progressivo allineamento delle gestioni in essere alla normativa adottata ai sensi delle lettere precedenti, prevedendo, se necessario, tempi e modi diversi per la progressiva applicazione della normativa così risultante a ciascun settore;</p> <p>i) prevedere che gli affidamenti diretti in essere debbano cessare alla scadenza, con esclusione di ogni proroga o rinnovo;</p> <p>l) consentire ai soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali di concorrere, fino al 31 dicembre 2011, all'affidamento, mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica, dello specifico servizio già affidato;</p> <p>m) limitare, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale e di razionalità economica del denegato ricorso al mercato i casi di gestione in regime d'esclusiva dei servizi pubblici locali, liberalizzando le altre attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale compatibili con le garanzie di</p>	<p>trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua (...).</p> <p>h) eliminare [incompatibile con disciplina e giurisprudenza comunitaria</p> <p>i) Eliminare, ridondanza rispetto al T.U.E.L. vigente</p> <p>l) Eliminare</p> <p>m) Eliminare: difficilmente "regolabile"</p> <p>2. Entro ventiquattro mesi dalla</p>
--	--

<p>universalità ed accessibilità del servizio pubblico locale affidato ai sensi delle lettere precedenti;</p> <p>2. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi.</p>	<p>data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi. Delega n.2.</p>
--	--

10. ABBATTIMENTO DEL “TRANSITORIO”

Con la logica della Benchmarking Regulation, una volta “ristrutturate” l’architettura e le competenze delle autorità di regolazione (antitrust e agenzie di regolazione locali) non è necessario prevedere dei tempi transitori di affidamento. Con un adeguato margine di tollerabilità sugli scostamenti dai costi medi unitari rilevati, ad esempio, potrebbe già entrare in vigore dall’1/1/2007 come, peraltro, prefigurato dalla procedura di archiviazione delle ipotizzate sanzioni comunitarie nei confronti dell’Italia per violazione dei principi di non-discriminazione previsti nel Trattato.

11. SPECIFICAZIONE DELL’AFFIDAMENTO “IN-HOUSE”

Nella misura in cui si arriva a chiarire la evidente legittimità dell’affidamento cosiddetto In-House, occorre con urgenza specificarne i contorni, i requisiti, le modalità applicative. Innanzitutto, è razionalmente evidente che la presenza di un soggetto In-House che deve rispondere al chiaro “controllo analogo” da parte degli enti affidatari rende del tutto ridondante e inefficiente l’obbligo di scorporo. E’ chiaro che una società sottoposta a vincoli tali da prefigurarne una fisionomia molto poco “mercantile” e assai vicina alla logica dell’azienda speciale non può indurre i costi di transazione e le difficoltà relazionali e regolative di imporre una ulteriore presenza di società analoga cosiddetta “Società Patrimoniale” ai sensi del comma 13 dell’art. 113 del TUEL. Non foss’altro che per motivi di

“razionalità applicata”.

Nell’articolato del DDL 772, quindi, diventa importantissimo aggiungere “un punto” per la chiara specificazione dei requisiti dell’affidamento cosiddetto In-House. Rifacendosi alla giurisprudenza europea e nazionale:

1. La società svolge le attività nell’interesse dei soci pubblici che detengono interamente il capitale sociale.
2. La società ha sede nel territorio dei soci pubblici di riferimento.
3. i soci esercitano un “controllo analogo” a quello esercitato sui propri servizi, ovvero devesi dimostrare la reale operatività dell’indirizzo ex-ante, del monitoraggio continuo e della verifica ex-post.
4. La società mantiene la partecipazione interamente pubblica del capitale sociale
5. La società realizza la parte più importante della propria attività con i Soci Pubblici titolari del capitale Sociale
6. Il controllo “analogo” è esercitato attraverso la consultazione da parte dei soci nei confronti della società circa la gestione del Patrimonio conferito e/o acquisito e dei servizi pubblici svolti, circa l’andamento generale della gestione e circa le concrete scelte operative, con audizione del Presidente e del Direttore generale (ove nominato)
7. Il mantenimento delle prerogative dell’affidamento In-House sospende la necessità dell’obbligo di scorporo della proprietà delle reti e della loro gestione dalla erogazione dei servizi conseguenti

12. ULTERIORI EMENDAMENTI

<p>Art. 3 (Delega per l’adozione di misure finalizzate alla tutela degli utenti dei servizi pubblici locali)</p> <p>1. Per le finalità di cui all’articolo 1, il Governo è delegato ad adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi in materia di tutela</p>	<p>Art. 3 (Delega per l’adozione di misure finalizzate alla tutela degli utenti dei servizi pubblici locali)</p> <p>1. Per le finalità di cui all’articolo 1, il Governo è delegato ad adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge uno o più decreti legislativi in materia di tutela</p>
---	---

<p>degli utenti dei servizi pubblici locali, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:</p> <p>a) prevedere che ogni soggetto gestore di servizio pubblico locale debba tempestivamente pubblicizzare mediante mezzi idonei, a pena di revoca dell'affidamento, una carta dei servizi resi all'utenza, adottata in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, che indichi anche le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per porre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie, nonché i livelli minimi garantiti per ciascun servizio e le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza;</p> <p>b) prevedere che il permanere dell'affidamento sia condizionato al positivo riscontro degli utenti, che dovrà essere periodicamente verificato mediante l'esame dei reclami e mediante indagini e sondaggi di mercato, anche a campione, effettuati a cura e spese del gestore secondo modalità prefissate idonee a garantirne l'obiettività;</p> <p>c) prevedere forme di vigilanza,</p>	<p>degli utenti dei servizi pubblici locali, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: (delega num. 3)</p> <p>a) prevedere che ogni soggetto gestore di servizio pubblico locale debba tempestivamente pubblicizzare mediante mezzi idonei, a pena di revoca dell'affidamento, una carta dei servizi resi all'utenza, adottata in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, che indichi anche le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per porre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie, nonché i livelli minimi garantiti per ciascun servizio e le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza;</p> <p>b) prevedere che il permanere dell'affidamento sia condizionato al positivo riscontro degli utenti, che dovrà essere periodicamente verificato mediante l'esame dei reclami e mediante indagini e sondaggi di mercato, anche a campione, effettuati a cura e spese del gestore secondo modalità prefissate idonee a garantirne l'obiettività;</p>
---	---

<p>anche delle autorità nazionali di regolazione, sull'adozione, sull'idoneità e sul rispetto della carta dei servizi e sull'effettuazione dei sondaggi e delle indagini di mercato, adottando tutte le misure idonee a garantire il rispetto della normativa emanata ai sensi delle lettere precedenti;</p> <p>d) armonizzare la nuova normativa con la disciplina vigente in materia di tutela dei consumatori e con quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, in modo da aumentare, senza in alcun caso ridurre, il previgente livello di tutela degli utenti in materia di accessibilità, sicurezza, continuità, qualità e trasparenza di condizioni del servizio.</p> <p>e) rafforzare i poteri di vigilanza delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità competenti per settore, al fine di garantire la promozione e la tutela della concorrenza e i diritti dei consumatori e degli utenti.</p> <p>2. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi.</p>	<p>c) prevedere forme di vigilanza, anche delle autorità nazionali di regolazione, sull'adozione, sull'idoneità e sul rispetto della carta dei servizi e sull'effettuazione dei sondaggi e delle indagini di mercato, adottando tutte le misure idonee a garantire il rispetto della normativa emanata ai sensi delle lettere precedenti;</p> <p>d) armonizzare la nuova normativa con la disciplina vigente in materia di tutela dei consumatori e con quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, in modo da aumentare, senza in alcun caso ridurre, il previgente livello di tutela degli utenti in materia di accessibilità, sicurezza, continuità, qualità e trasparenza di condizioni del servizio.</p> <p>e) rafforzare i poteri di vigilanza delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità competenti per settore, al fine di garantire la promozione e la tutela della concorrenza e i diritti dei consumatori e degli utenti.</p> <p>2. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi Delega</p>
---	---

Occorre, in conclusione, richiamare l'attenzione alla notevole mole degli interventi normativi successivi necessari all'implementazione del nuovo disposto normativo. A mero titolo di esempio, se ne evidenziano almeno 4:

- 1) (entro dodici mesi) uno o più decreti legislativi in materia di servizi pubblici locali, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, anche, ove occorra, modificando l'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267:
- 2) (entro 24 mesi) uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi.
- 3) (entro dodici mesi) uno o più decreti legislativi in materia di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi
- 4) (entro 24 mesi) uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi. (ripetizione della stessa frase negli articoli 2 e 3)

13. SUSSIDIARIETA' E INTERESSE PUBBLICO LOCALE

In conclusione, si vuole rimarcare il fatto che i continui richiami fatti alla "sussidiarietà" si presentano in modo discutibile, in quanto tale concetto prefigura una sorta di "rinuncia" del pubblico a intervenire, ritagliandosi, quindi, un ruolo marginale e d'ultima istanza.

Così non è in modo del tutto palese nell'universo dei SPL: il pubblico ha certamente dichiarato di voler intervenire sulla materia, anche in modo diffusamente diretto.

Infine, risulta del tutto stridente, rispetto alla posizione "mettiamo al centro il cittadino" la scelta di ricorrere all'esclusione del settore idrico dalla regolazione generale per via della formula "fatta salva la gestione pubblica delle acque". In effetti, ciò crea dirompenti problematiche nelle società multiservizio e, soprattutto, pone in secondo piano la pubblica utilità di servizi in realtà tanto essenziali quanto quelli idrici: i trasporti pubblici locali, i servizi ambientali, i servizi energetici, i servizi cimiteriali. Certo, la comprensione di quanto si ritenga di esclusivo intervento pubblico diretto nell'alveo dei servizi universali è storicamente determinato, ma i servizi sopra

indicati potrebbero essere considerati altrettanto meritori di interesse pubblico principale e non secondario al pari dei servizi idrici.