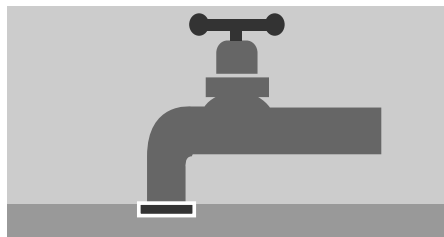


Rabdomante trova acqua per il Comune

Il Comune di Dolcedo, nell'entroterra imperiese, si è affidato a un rabdomante per risolvere i suoi problemi idrici e, dopo due giorni di trivellazioni, a 94 metri di profondità è stata trovata una falda acquifera piuttosto consistente. Il sindaco Piergiorgio Gandolfo ha spiegato che si parla di circa 200 litri al secondo. Grazie all'opera di Gianni Orengo, impiegato e rabdomante l'acqua ora non mancherà.



Imola, municipalizzata presto ai privati

Anche per l'Azienda municipalizzata controllata dal Comune di Imola che eroga gas, acqua e luce e si occupa della raccolta dei rifiuti il 2000 sarà l'anno della privatizzazione. La conferma si è avuta con la presentazione del bilancio per l'anno venturo e per il prossimo triennio che dovrà essere approvato entro il 20 dicembre. Per il 2000 l'Ici rimarrà invariata al 5,7 per mille e non verrà utilizzata l'addizionale Irpef.

la riforma

3

Servizi pubblici

La gara obbligatoria non elimina il monopolio

DANIELE ARCHIBUGI - BERNARDO PIZZETTI - Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma

Il disegno di legge presentato dal governo che innova e modifica le forme di erogazione dei servizi pubblici locali degli articoli 22 e 23 della legge 142/90, e che è attualmente in discussione al Senato della Repubblica con il numero 4014, ha alcuni pregi e alcuni difetti.

Gli obiettivi che ispirano il ddl sono del tutto condivisibili: ridurre il costo dei servizi pubblici locali e migliorarne la qualità. Ma non è affatto automatico che il ddl garantisca questi obiettivi e, soprattutto, che il conseguimento di un obiettivo (costi più bassi) non vada a scapito dell'altro (qualità migliore).

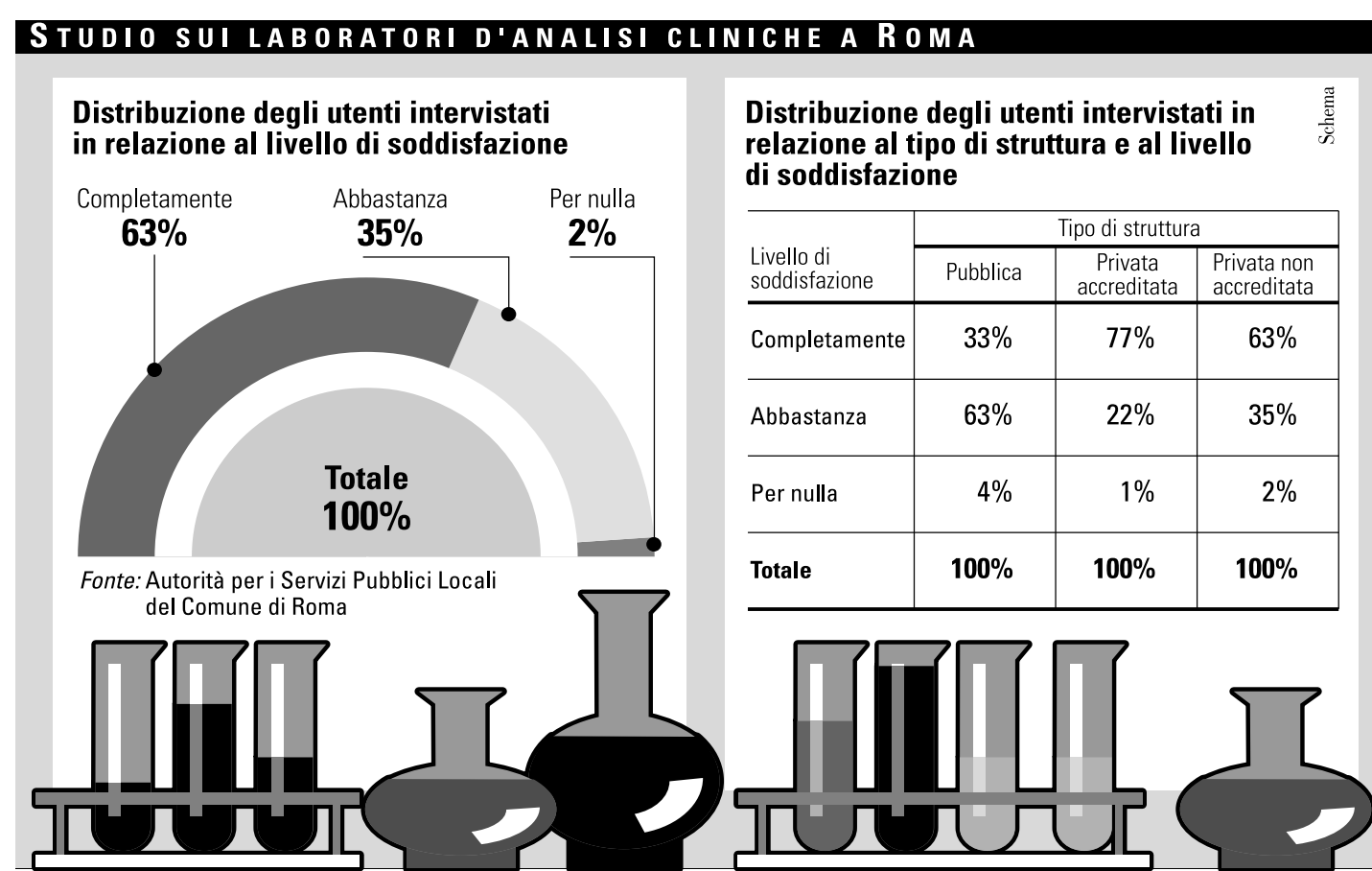
Il ddl impone che, nel lungo periodo, i servizi pubblici non vengano più dati per affidamento diretto ma che, invece, il gestore debba essere scelto con una gara. A nostro avviso, questa soluzione presenta problemi complessi non affrontati nel ddl.

In primo luogo, facciamo notare che il ddl stesso prevede diverse deroghe; in molti casi, queste deroghe (ad esempio per quanto riguarda il settore dell'energia elettrica e quello dell'acqua) non dipendono da fattori oggettivi, quanto piuttosto dall'operare e dal potere contrattuale, delle lobbies di settore.

In secondo luogo, è senz'altro positivo che vengano introdotti dispositivi concorrenziali anche nei servizi pubblici locali, ma si tratta di aver chiaro che tipo di concorrenza si vuole introdurre.

Quando si concorre per una concessione o per un affidamento, non si ha a che fare con una concorrenza nel mercato, nella quale i consumatori sono sovrani di scegliere di volta in volta quale prodotto acquistare e dove comprarlo ma, piuttosto, con quella che la letteratura economica chiama concorrenza per il mercato: diversi concorrenti partecipano ad un'asta per conseguire una concessione. Una volta ottenuta la concessione, termina la fase concorrenziale e, per un periodo stabilito di tempo (che il disegno di legge fissa, a seconda delle industrie, in cinque, nove o dieci anni), l'impresa vincitrice eroga il servizio in una condizione di monopolio.

L'affidamento può essere totale (ad esempio, una società può risultare titolare del servizio di trasporto pubblico per una intera città) o parziale (ad esempio, l'affidamento del ser-



vizio può essere frazionato in modo che a ciascuna impresa sia assegnata una singola linea di trasporto). Andare a gara, dunque, non significa abolire il monopolio, ma solamente trasformare la sua durata da indeterminata a determinata e, ove tecnicamente possibile, ridurre l'ampiezza.

I servizi pubblici locali sono stati finora erogati in gran parte da aziende direttamente controllate dagli Enti locali in base a una delle formule istituzionali previste dalla legge 142/90. Oggi queste aziende, che certamente non sono campioni di efficienza, si troverebbero a concorrere con altre società private, a meno che gli Enti locali, anticipando gli eventuali esiti negativi delle proprie aziende in una gara

pubblica, non decidano di privatizzarle prima dell'espletamento della gara.

Il ddl 4014, comunque, consente la concorrenzialità tra società di proprietà degli Enti locali e società di capitali. Ciò significa, paradossalmente, che l'Accea (la società di distribuzione dell'elettricità nella città di Roma) potrebbe vincere la gara per l'illuminazione pubblica a Milano e l'Aem (la società di distribuzione elettrica di Milano) quella per gestire il medesimo servizio a Roma.

A parte l'evidente paradosso e gli inevitabili disagi di carattere tecnico-organizzativo che ne conseguirebbero, non appare chiaro per quale ragione i Comuni di Roma e di Milano dovrebbero continuare a detenere una parte del capitale di

aziende che non svolgono attività nella propria città.

Poiché un paradosso di tale genere non sarebbe sostenibile nel lungo periodo, la scelta operata dal legislatore di affidare la gestione dei servizi pubblici solo ed esclusivamente tramite gara, significa in definitiva imporre agli Enti locali di privatizzare le loro imprese.

Lo scenario alternativo è che le gare si risolvano in una sorta di artificio retorico (costoso e rischioso) finalizzato al puro adempimento formale del dettato legislativo, mentre poi, nella realtà, le società partecipate dall'Ente locale continuano a vincere indefinitamente la gara nella propria città.

Ma occorre anche domandarsi quali siano i rischi ed i costi, al di là dell'effettivo veri-

ficarsi di situazioni paradossali, connessi con un tale sistema. Il vincitore della gara potrebbe approfittare della situazione e fornire un servizio scadente.

Per ovviare a questo pericolo, il ddl 4014 (comma 9) prevede l'introduzione di Contratti di servizio per regolare i rapporti fra i gestori e gli Enti locali.

Affinché questo strumento possa effettivamente garantire gli utenti (che, è bene ricordarlo, dovrebbero essere i primi e principali destinatari di un processo di riorganizzazione dell'intero sistema dei servizi pubblici locali), occorre una capacità contrattuale che la maggior parte degli Enti locali italiani ancora non possiede.

Il rischio è che i termini del

AFFIDAMENTO

Le critiche dell'Antitrust

Approvazione piena per gli elementi di concorrenzialità introdotti dal ddl nella gestione dei servizi pubblici locali, ma bocciatura decisa di alcune norme che non appaiono in sintonia con l'intento liberalizzatore della riforma. Lo dice l'Antitrust. La prima modifica da apportare dovrebbe riguardare l'affidamento con gara previsto per i servizi a rilevanza industriale che non dovrebbe estendersi alle attività che risultano già libere o siano da liberalizzare secondo i principi comunitari (vendita gas naturale, recupero e smaltimento rifiuti, trasporti di linea ferroviari, marittimi e aerei) per le quali lo strumento più appropriato è l'autorizzazione. L'Autorità presieduta da Giuseppe Tesoro chiede poi che venga chiarito che i servizi locali non compresi fra quelli soggetti a regime di affidamento sono comunque da considerarsi liberi, e che venga definito l'oggetto sociale delle società miste titolari di affidamento. Inoltre si chiede di eliminare le disposizioni transitorie che possono comportare discriminazioni a danno di imprese operanti all'estero e di comprimere al massimo la durata delle proroghe delle gestioni esistenti, disciplinate dalle norme transitorie. In totale disaccordo con il Garante, su quest'ultimo punto, è la Consorzio Cispel. «Non si possono fare espropri - afferma il presidente Fulvio Vento - Parliamo di aziende quotate che sono state collocate sul mercato sulla base di concessioni con una durata certa. Di fatto, poi, il mercato non c'è e quindi occorre una fase di transizione».

contratto risultino sbilanciati a favore dell'azienda erogatrice, che è la vera depositaria delle informazioni e delle conoscenze tecniche sulla base delle quali il contratto stesso viene definito.

La realizzazione di un sistema di concorrenza per il mercato fa insorgere ulteriori costi associati al periodico cambiamento del gestore. Si tratta insomma di abituarsi al cambio della guardia tra un gestore uscente e uno entrante. Questo momento particolare, comporta l'insorgere di costi di transizione, la riorganizzazione e/o il cambio della guardia, insomma, non sono gratis.

Il momento del passaggio di consegne fra il gestore uscente e l'entrante può essere paragonato al passaggio del testimone nella staffetta: come insegna la gara atletica, il passaggio del testimone non è mai senza attriti, neppure quando passa tra le mani di giocatori che appartengono alla stessa squadra.

Nel caso previsto dal ddl 4014, invece, i soggetti che si contendono la possibilità di erogare il servizio pubblico non appartengono alla stessa squadra, bensì sono diretti concorrenti.

Contrariamente a quello che succede nel passaggio della staffetta, qui ci ritroveremo in una situazione nella quale il gestore uscente non ha alcun incentivo a collaborare con quello entrante. Siamo quindi in presenza di un salto logico non risolto dalla proposta di legge in discussione.

C'è allora la possibilità di emendare l'attuale ddl per raggiungere gli obiettivi indicati? A nostro parere, ciò impone di operare in tre direzioni parallele: da una parte, rafforzando il ruolo degli utenti nel processo di erogazione dei servizi pubblici, ad esempio introducendo meccanismi di indennizzo automatico nel caso di disservizio delle gestioni esistenti, disciplinate dalle norme transitorie. In totale disaccordo con il Garante, su quest'ultimo punto, è la Consorzio Cispel. «Non si possono fare espropri - afferma il presidente Fulvio Vento - Parliamo di aziende quotate che sono state collocate sul mercato sulla base di concessioni con una durata certa. Di fatto, poi, il mercato non c'è e quindi occorre una fase di transizione».

C'è allora la possibilità di emendare l'attuale ddl per raggiungere gli obiettivi indicati? A nostro parere, ciò impone di operare in tre direzioni parallele: da una parte, rafforzando il ruolo degli utenti nel processo di erogazione dei servizi pubblici, ad esempio introducendo meccanismi di indennizzo automatico nel caso di disservizio delle gestioni esistenti, disciplinate dalle norme transitorie. In totale disaccordo con il Garante, su quest'ultimo punto, è la Consorzio Cispel. «Non si possono fare espropri - afferma il presidente Fulvio Vento - Parliamo di aziende quotate che sono state collocate sul mercato sulla base di concessioni con una durata certa. Di fatto, poi, il mercato non c'è e quindi occorre una fase di transizione».

DDL 4014 ALL'ESAME DEL SENATO: ANALISI DELL'ARTICOLATO

L'articolo 1 sostituisce gli articoli 22 e 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142. Con il comma 1 del nuovo articolo 22 (...) vengono definiti i servizi pubblici locali la cui individuazione spetta ai comuni e alle province e si afferma l'obbligo di non discriminazione, nella gestione, di un pubblico servizio locale. Con il comma 2 si introduce una distinzione, nell'ambito dei servizi pubblici locali, fondata sul maggiore o minore rilievo industriale dell'attività: per i servizi di erogazione di energia (non elettrica), di erogazione del gas, di gestione del ciclo dell'acqua, di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati e di trasporto collettivo (...) si prevede (...) l'affidamento della gestione attraverso gara pubblica e si stabilisce il divieto di rinnovo senza procedura concorsuale. Nel comma 3 si disciplinano le modalità di esercizio dei servizi pubblici locali diversi da quelli a contenuto industriale, consentendo che comuni e province possano scegliere, adeguatamente motivando, tra più alternative: affidamento attraverso una procedura ad evidenza pubblica, affidamento diretto a società controllata, gestione attraverso le istituzioni ed eccezionalmente in economia. Con il comma 4, si precisa cosa si intenda per società controllata, prevedendo che il controllo possa essere congiunto e che, in caso di società controllata, la scelta dei soci privati possa avvenire solo attraverso una gara pubblica. Il comma 5 definisce l'istituzione - ente strumentale dell'ente locale, dotato di personalità giuridica, costituito per l'esercizio di servizi

pubblici locali a contenuto sociale - stabilendo il principio dell'obbligo del pareggio di bilancio. Il comma 6 definisce i ristretti limiti entro cui i servizi pubblici locali possono essere esercitati in economia. Con il comma 7 si introduce una limitazione di ordine territoriale per i gestori che non siano stati scelti mediante gara pubblica: le società controllate affidatarie dirette, le istituzioni e le strutture tecniche non possono infatti gestire servizi pubblici fuori dall'ambito territoriale affidato o da quello della struttura associativa di enti locali a cui facciano capo. Il comma 8 stabilisce il principio secondo cui (...) gli enti locali svolgono unicamente attività di indirizzo, di vigilanza, di programmazione, nonché, nel rispetto (...) delle leggi vigenti (ed in particolare della legge 14 novembre 1995, n. 481), di regolazione. Con il comma 9 si prevede che (...) tutti gli aspetti del rapporto tra enti locali e gestori del servizio debbano essere regolati da contratti di servizio. Con i commi da 10 a 12 si introducono una serie di principi (...): l'obbligo della separazione contabile in caso di gestione di più servizi da parte di un unico soggetto o di più servizi in più ambiti territoriali, nonché l'obbligo della certificazione di bilancio per i servizi a contenuto industriale: il divieto per gli amministratori e i dirigenti dell'ente locale di entrare (...) negli organi di gestione dei servizi pubblici locali che lo stesso ente abbia affidato; con il comma 12, si introduce il divieto di discriminazione dei gestori di pubblici servizi con riguardo al trattamento

tributario, all'accesso al credito e alla concessione di contribuzioni e agevolazioni. In ogni caso, la disposizione recata dal comma 12 non deve essere interpretata nel senso che con la stessa venga esteso, in via generale e senza limiti temporali, il trattamento tributario (più favorevole) proprio dell'ente locale di riferimento anche a quei soggetti gestori cui, in considerazione della loro natura giuridica, deve essere applicato il regime fiscale degli enti commerciali. I commi 13 e 14 riguardano i soli servizi (...) a contenuto industriale: (...) il comma 13 consente, attraverso gara pubblica, di procedere all'affidamento delle attività di gestione e di sviluppo delle reti e degli impianti separatamente dall'affidamento del servizio all'utenza. Il comma 14 consente a più enti locali associati di trasferire la proprietà di reti e impianti a una società controllata dagli enti locali medesimi: questa società - che non può gestire il servizio all'utenza, ma alla quale può essere affidato il compito di bandire le gare per l'affidamento nello stesso - amministra i beni destinati al pubblico servizio, affidando a terzi i lavori, le forniture e i servizi necessari all'attività di gestione e di sviluppo delle reti e degli impianti, seguendo le procedure previste dalla normativa comunitaria. Il comma 15 fissa, con riguardo ai singoli servizi a rilevanza industriale, la durata massima degli affidamenti, prevedendo che termini diversi possono essere stabiliti con regolamento governativo. Con riguardo ai servizi non industriali si prevede

che la durata degli affidamenti non possa comunque essere superiore a 10 anni. Con il comma 16 si prevede che, caduto il periodo di affidamento, le reti e gli impianti rientrino nella disponibilità dell'ente locale. L'ultimo comma consente a comuni e province di svolgere i compiti concernenti le procedure di affidamento dei servizi pubblici nonché altre funzioni amministrative, attraverso appositi organismi dotati di autonomia funzionale, organizzativa e patrimoniale. A tali organismi (...) potranno essere affidate attività consistenti in servizi da rendere all'ente locale. Il nuovo articolo 23 (Modalità dell'affidamento a mezzo di gara) detta disposizioni che si applicano in tutti i casi di affidamento del servizio pubblico locale mediante gara pubblica, indipendentemente dalla rilevanza economica dell'attività oggetto del servizio. Il comma 1 stabilisce che a queste, gare possono partecipare, senza alcun limite territoriale, le società di capitali, anche a partecipazione pubblica, e società cooperative a responsabilità limitata (sempre che non gestiscano servizi pubblici locali in virtù di affidamenti diretti), nonché i gruppi europei di interesse economico (se degli stessi non facciano parte imprese di costruzione). Quando la gara riguarda l'affidamento di servizi non industriali, gli enti locali possono consentire la partecipazione anche di società di persone. Il comma 2 indica i criteri sulla base dei quali la gara per l'affidamento del servizio deve essere aggiudicata. Con il comma 3 si prevede che, per evitare soluzioni

di continuità nella gestione del servizio la procedura di gara venga avviata almeno un anno prima della scadenza dell'affidamento. Il comma 4 disciplina il subentro del nuovo gestore nelle obbligazioni assunte dal gestore uscente, per il finanziamento degli investimenti e nel completamento degli ammortamenti. Con il comma 5 si prevede che gli oneri gravanti sul nuovo gestore vengano indicati nel bando di gara. Con i commi 6 e 7 si stabilisce che le norme sulle modalità di espletamento separate della gestione delle reti e degli impianti rispetto alla gestione dei servizi all'utenza. I commi 8 e 9 stabiliscono i profitti che saranno disciplinati con regolamento governativo ovvero con regolamenti adottati dalle autorità di regolazione se istituite. In particolare, saranno oggetto di disciplina regolamentare i requisiti di partecipazione alla gara: gli elementi di valutazione delle offerte; le modalità di valutazione del piano di riutilizzo del personale dipendente del gestore uscente; i contenuti essenziali dei contratti di servizio.

2- Il secondo e ultimo articolo del disegno di legge contiene le norme transitorie e finali. Con il comma 1 si stabilisce il termine (30 giugno 2000) entro il quale vanno adottate le delegazioni necessarie ai fini dell'adeguamento alle disposizioni introdotte con la riforma, prevedendo - in caso di mancato adeguamento - i necessari meccanismi sostitutivi. Per le

trasformazioni delle aziende speciali e dei consorzi in società per azioni, il comma 2 consente una procedura semplificata. Il comma 3 rinvia a un regolamento la disciplina della trasformazione delle gestioni in economia in società di capitali o in cooperative, consentendo, nei piccoli comuni e per un periodo transitorio, l'affidamento diretto a una società partecipata da più comuni. Per i servizi pubblici locali a contenuto industriale, diversi dalla gestione del ciclo dell'acqua, i commi 4, 5, 6, 7 dettano la disciplina del periodo di proroga consentita per le concessioni e gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore della riforma, prevedendo - distintamente per ogni servizio - la durata massima della proroga e le condizioni che ne consentono ulteriori rinnovi. Con riferimento alla gestione del ciclo dell'acqua, i commi 8 e 9 prevedono la possibilità per i soggetti d'ambito previsti dalla legge 5 gennaio 1994, n. 36, di attivare subito le gare per l'affidamento del servizio idrico integrato o, in alternativa, la possibilità di concedere proroghe strettamente connesse con il raggiungimento di una dimensione d'ambito nell'erogazione del servizio. Il comma 10 consente la partecipazione alle gare per l'affidamento dei servizi pubblici locali anche ai soggetti titolari delle concessioni o degli affidamenti mantenuti o prorogati secondo le nuove disposizioni, senza limitazioni territoriali. Con i commi da 11 a 15 si prevedono le deroghe e le modifiche conseguenti all'introduzione della nuova disciplina.

