

## il documento

4

### Chiavari Provincia, lettera ai sindaci

Il comitato promotore per la provincia di Chiavari ha inviato una lettera ai sindaci del comprensorio perché si pronuncino sulla costituzione dell'area metropolitana di Genova e sulla conseguente nascita della quinta provincia nel Tigullio, con capoluogo Chiavari o Rapallo. Il pronunciamento sarebbe necessario per evitare il rischio che la Regione inserisca nell'area metropolitana l'intera provincia.



### Firenze, in 6 mesi 68mila richieste all'Urp

A Firenze sono state ben 68.274 (64.839 immediatamente soddisfatte) le richieste avanzate agli Uffici per le relazioni con il pubblico nei primi 6 mesi del 1999: oltre 56 mila di cittadini, 6.773 di altri Comuni, 3.128 di professionisti, 1.350 di associazioni e 675 di imprese. Nel 1998 le richieste erano state 46.258. Gli argomenti più richiesti sono stati «modello Unico» (21.622) Ici (15.703), anagrafe e atti notori (7.128).

ECCO IL TESTO INTEGRALLE DEL DISEGNO DI LEGGE 4014 DI RIFORMA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI ATTUALMENTE IN DISCUSSIONE AL SENATO

**Articolo 1.**  
(Sostituzione del Capo VII della legge 8 giugno 1990, n. 142)  
1. Il Capo VII della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«CAPO VII  
SERVIZI PUBBLICI LOCALI

**Articolo 22.**  
(Servizi pubblici locali e loro modalità di esercizio)

1) I servizi pubblici locali, individuati da comuni e province nell'ambito delle rispettive competenze, hanno ad oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. I comuni, le province e gli altri enti locali, nell'esercizio delle funzioni di loro competenza, disciplinano l'assunzione di servizi pubblici al fine di assicurare la regolarità, la continuità, l'economicità e la qualità dell'erogazione in condizioni di uguaglianza. Il gestore di un servizio pubblico locale o di un'infrastruttura strumentale a detto servizio è tenuto ad ammettere utenti ed imprese che ne hanno titolo, sulla base di condizioni oggettive, trasparenti e non discriminatorie. I servizi pubblici locali sono esercitati con le modalità di cui al presente articolo.

2) I servizi pubblici locali di erogazione di energia, con esclusione di quella elettrica, di erogazione del gas, di gestione del ciclo dell'acqua, di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati e di trasporto collettivo sono affidati dai comuni e dalle province, anche in forma associata, ad uno o più gestori, pubblici o privati, scelti esclusivamente in base a gara a norma dell'articolo 23 della presente legge. Alla scadenza del periodo di affidamento, la scelta del nuovo gestore avviene mediante gara. Con regolamento adottato dal Governo a norma dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, eventuali altre tipologie di servizi pubblici locali potranno essere sottoposte alla disciplina del presente comma.

3) I servizi pubblici locali diversi da quelli indicati nel comma 2, sempre che le relative attività non possano essere svolte in regime di concorrenza, sono esercitati da comuni e province, anche in forma associata, scegliendo motivatamente tra le seguenti modalità:

a) con affidamento in base a gara a norma dell'articolo 23;  
b) con affidamento diretto a una società di capitali, controllata dall'ente titolare del servizio, anche congiuntamente ad altri enti locali, con la partecipazione di soggetti pubblici e privati;  
c) a mezzo di istituzione;  
d) eccezionalmente, in economia.  
4) Ai fini di cui alla lettera b) del comma 3, si ha controllo nei casi di cui all'articolo 2359, primo comma, numero 1), del codice civile. Il controllo può essere congiunto, da parte di più enti locali, sulla base di una convenzione stipulata tra gli stessi enti, a norma dell'articolo 24 della presente legge, ai fini della gestione del servizio in cooperazione. Il venir meno delle condizioni di cui all'articolo 2359, primo comma, numero 1), del codice civile determina la revoca dell'affidamento. La scelta dei soci privati, limitatamente ai casi di affidamento diretto, è effettuata con gara pubblica, secondo criteri di valutazione delle offerte ispirati ai principi di economicità, efficienza e adeguatezza.

5) L'istituzione di cui alla lettera c) del comma 3 è ente strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi a contenuto sociale, dotato di personalità giuridica, di autonomia gestionale e di proprio statuto approvato dal Consiglio dell'ente locale: l'ente locale conferisce il capitale di dotazione, nomina e revoca gli amministratori, approva i programmi, i bilanci e il conto consuntivo, verifica i risultati della gestione. I bilanci sono allegati ai bilanci dell'ente locale. L'istituzione, alla quale si applicano, ove



## Servizi pubblici

# Adriana Vigneri

## Con la formula del consorzio si eliminano molti rischi

MICHELE SARTORI

«La riforma è grande, grande davvero». E lei è il suo profeta. Adriana Vigneri, sottosegretario, contempla orgogliosa l'apertura al mercato dei servizi pubblici degli enti locali. Smussa di qua, correggi di là, il testo pressoché definitivo pare ad un passo dall'approvazione. «Ho cominciato pensando che bastasse un lavoro di ripulitura dell'esistente. Ho finito capendo l'inevitabilità del gran salto: della gara d'appalto, della concorrenza. Mi dicevano: "Pazzia!". Adesso le obiezioni sono più ragionevoli, l'applicazione di certi principi è data per scontata. Qualcuna, comunque, c'è ancora; ed è apparsa anche su queste pagine».

Cominciamo da quelle della «autorità per i servizi pubblici» del comune di Roma. Daniele Archibugi e Bernardo Pizzetti sostengono che la concorrenza sarà limitata al momento della gara d'appalto; ma in seguito, chi la vince continuerà ad erogare il servizio in monopolio. Che si introduce in sostanza la concorrenza «per» il mercato, non «nel» mercato.

«Beh: se devo fare una casa bandisco una gara, e chi la vince costruisce: mica la costruiscono in dieci, la casa. Mi è ben nota la differenza tra concorrenza. Il punto è che oggi in Italia non c'è neanche la concorrenza "per" il mercato. Arrivare a quella "nel" mercato non può essere un principio obbligatorio: rendere servizi pubblici assicurandone le caratteristiche non si può fare ricorrendo solo alla concorrenza. Ma ogni volta che quei principi si possono raggiungere con la concorrenza, l'ente locale è tenuto a farlo. Questo principio è stato introdotto nell'ultima formulazione del testo».

compatibili, le disposizioni del libro V del codice civile, agisce nel rispetto dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed è obbligata a realizzare il pareggio di bilancio, attraverso l'equilibrio di costi e ricavi, compresi i trasferimenti di risorse finanziarie.

6) La gestione in economia è consentita quando, per le modeste dimensioni e per le caratteristiche del servizio, ne sia dimostrata la convenienza economica. In questo caso, la relativa scelta deve essere motivata dall'ente locale mediante apposita relazione economico-finanziaria.

7) Alle società miste che gestiscono servizi in affidamento diretto e alle istituzioni è consentito gestire servizi pubblici soltanto nell'ambito territoriale dell'ente titolare del servizio o in quello della struttura associativa di enti locali a cui le stesse facciano capo.

8) Salvo il caso di cui alla lettera d) del comma 3, gli enti locali, anche in

forma associata, svolgono unicamente attività di indirizzo, di vigilanza, di programmazione e di controllo. Nei limiti e nel rispetto delle leggi vigenti, gli enti locali svolgono inoltre attività di regolazione diretta ad assicurare la regolarità, la continuità, la fruizione in condizioni di uguaglianza dei servizi essenziali, l'universalità di questi ultimi e la determinazione della tariffa massima, ove non sia prevista dalla legge altro soggetto di regolazione in materia. Restano comunque ferme le competenze delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità stabilite dalla legge 14 novembre 1995, n. 481.

9) I rapporti tra gli enti locali ed i gestori di cui al comma 2 e al comma 3, lettere a), b) e c), sono regolati da contratti di servizio. In detti contratti, anche in attuazione dei principi stabiliti dalle carte dei servizi, sono stabiliti la durata, le modalità di espletamento del servizio, gli obiettivi qualitativi, gli aspetti economici del rap-

Seconda obiezione: se alle gare sono ammesse anche le aziende di servizio degli enti pubblici, i comuni faranno carte false per favorirle...

«Questo è vero. È un problema cui abbiamo cercato di rimediare introducendo un emendamento: una società di servizi comunale può partecipare ad una gara del suo comune solo se esiste un "organismo tecnico di valutazione"».

«È sempre stato un momento a rischio. Anche adesso gli enti locali faticano a liberarsi di una gestione. Si rimedia con buone norme contrattuali: per questi dettagli il governo dovrà fare un regolamento a parte. Comunque la riforma richiede che i comuni abbiano la capacità di controllare il rapporto».

Già. Ma i due dicono che gli enti locali non hanno la competenza necessaria.

«Lo so anch'io: soprattutto quelli piccoli. Ma dovranno attrezzarsi, e consorzarsi: apposta c'è un periodo transitorio dai 3 ai 10 anni. L'alternativa quale è? Lasciare le cose come

stanno? Mi pare un'obiezione disfattista».

Richieste opposte di Antitrust e Cispel: comprimere o estendere al massimo la proroga dei gestioni in corso.

«Sì, purtroppo c'è questo elemento. Una grande riforma non si può fare senza incidere sulla situazione esistente: inclusa la durata delle concessioni a privati o dell'affidamento al pubblico dei servizi attuali. La fase transitoria, che va dai 3 anni raddoppiabili nel caso dei trasporti ai 10 anni dell'acqua, è commisurata al salto imprenditoriale richiesto a questi soggetti: pubblici ma anche privati, in genere molto piccoli. Noi ragioniamo in questi termini: diamo il tempo per fare il salto, diventare vere imprese, fondersi, crescere di dimensioni».

D'altronde i tempi sono imposti anche dall'Europa, vero?

«Già: che ci ha fatto delle obiezioni piuttosto pesanti. Noi cerchiamo di far valere la posizione dell'Italia, sfiorata rispetto ad altre nazioni che hanno già grosse aziende, anche pubbliche, di servizi, in grado di competere e concorrere all'estero. L'Italia no. L'Italia ha bisogno di deroghe, o almeno di un periodo congruo per mettersi in pari, e questa è la linea che difenderemo. Ma non possiamo accentuare l'affidamento diretto né il periodo transitorio. Non possiamo né stare fermi né andare in collisione coi principi dell'Unione europea: in entrambi i casi saremmo sottoposti a procedura d'infrazione. D'altronde, sa, applicare i principi europei può essere scomodo inizialmente, ma alla lunga è un gran vantaggio. L'Europa è uno stimolo; basta che non sia un vincolo troppo pesante».

portato, le modalità di determinazione delle eventuali tariffe massime, i diritti degli utenti, i poteri di verifica dell'ente locale, le conseguenze degli inadempimenti, le condizioni del ricorso anticipato dell'ente locale.

10) Le società che gestiscono i servizi di cui al comma 2 sono tenute alla certificazione di bilancio. In caso di gestione di più servizi da parte di un unico soggetto o di uno stesso servizio in più ambiti territoriali o di attività aggiuntive, non strettamente connesse al servizio pubblico, è obbligatoria la separazione contabile.

11) È esclusa la partecipazione di amministratori e dirigenti dell'ente locale, nonché di loro parenti o affini entro il quarto grado, agli organi di gestione dei pubblici servizi affidati dallo stesso ente locale.

12) È vietata ogni forma di discriminazione dei gestori di pubblico servizio in ordine al trattamento tributario, all'accesso al credito, alla concessione di contribuzioni o agevolazioni da

chiunque dovuta per la gestione del servizio.

13) Con riferimento ai servizi di cui al comma 2, con esclusione del servizio idrico integrato di cui alla legge 5 gennaio 1994, n. 36, è consentito procedere all'affidamento, mediante gara a norma dell'articolo 23 della presente legge, delle attività di gestione e di sviluppo delle reti e degli impianti separatamente dall'affidamento, anch'esso mediante gara a norma del predetto articolo 23, del servizio all'utenza. In tale caso, le condizioni ed il corrispettivo di accesso alla rete garantiscono l'assenza di discriminazione tra i gestori e prospettive di sviluppo e di potenziamento delle reti e degli impianti, nel rispetto dei principi di efficienza e di economicità. In ogni caso, resta salva, per i clienti idonei ai sensi della direttiva 98/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, la possibilità di accedere alla rete di distribuzione scegliendo liberamente il proprio

venditore.

14) Con riferimento ai servizi di cui al comma 13, più enti locali tra loro associati possono conferire, anche in deroga alle disposizioni del codice civile relative al regime dei beni degli enti pubblici territoriali, la proprietà di reti e impianti a una società di capitali, controllata dagli enti locali associati, con la partecipazione di altri soggetti pubblici e privati, questi ultimi ciascuno con una quota di capitale non superiore allo 0,1 per cento. Si ha controllo nei casi di cui all'articolo 2359, primo comma, numero 1), del codice civile. Il controllo da parte degli enti locali è congiunto sulla base di una convenzione stipulata tra gli stessi enti, a norma dell'articolo 24 della presente legge. La società ha nel proprio oggetto sociale esclusivamente l'amministrazione dei beni destinati al pubblico servizio, con il vincolo di mantenerne la relativa destinazione, ed affida a terzi, secondo la normativa comunitaria e nazionale in

materia di appalti pubblici, i lavori, le forniture e i servizi necessari all'attività di gestione e di sviluppo delle reti e degli impianti. A detta società può essere affidato il compito di bandire le gare per l'affidamento del servizio all'utenza. I soci privati di tale società non possono partecipare alle gare da questa bandite, né direttamente, né tramite società di cui detengano una quota anche minoritaria di capitale.

15) Per i servizi pubblici locali indicati al comma 2 la durata massima dell'affidamento è fissata per il servizio di trasporto collettivo in nove anni, per il servizio di gestione del ciclo dell'acqua in quindici anni, per gli altri servizi in dieci anni. Termini diversi possono essere stabiliti, per i singoli settori, con i regolamenti di cui al comma 8 dell'articolo 23. Sono comunque fatte salve le disposizioni nazionali di attuazione delle normative comunitarie in materia. Nelle ipotesi di cui ai commi 13 e 14 la durata massima dell'affidamento del servizio all'utenza non può essere superiore a cinque anni. Per i servizi pubblici locali diversi da quelli di cui al comma 2 la durata massima dell'affidamento non può essere superiore a dieci anni.

16) Alla scadenza del periodo di affidamento del servizio, le reti e gli impianti rientrano nella piena disponibilità dell'ente locale, ovvero della società controllata di cui al comma 14.

17) Gli enti locali, anche in forma associata, possono costituire appositi organismi, dotati di autonomia funzionale, organizzativa e patrimoniale, per lo svolgimento di compiti concernenti la gestione delle procedure per l'affidamento dei servizi pubblici locali, la vigilanza e il controllo sull'attuazione dei contratti di servizio, ferme restando le funzioni di indirizzo politico-amministrativo attribuite dalla legge al sindaco, alla Giunta e al Consiglio comunale. A detti organismi possono essere affidate attività aventi contenuto prevalentemente tecnico e organizzativo e consistenti in servizi da rendere agli enti locali. La disciplina generale di tali organismi è stabilita con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previo parere della Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

**Articolo 23.**  
(Modalità dell'affidamento a mezzo di gara)

1) Alle gare di cui al comma 2 e al comma 3, lettera a), dell'articolo 22 sono ammesse, senza limitazioni territoriali, società di capitali, anche a partecipazione pubblica, e società cooperative a responsabilità limitata, sulla base di requisiti oggettivi, proporzionati e non discriminatori, con la sola esclusione delle società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto o di una procedura non ad evidenza pubblica. Alle gare sono ammessi inoltre i Gruppi europei di interesse economico, alla condizione che degli stessi non facciano parte imprese di costruzione. Nel caso di servizi diversi da quelli di cui al comma 2 dell'articolo 22, gli enti locali possono ammettere alle gare anche società di persone.

2) Nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali e di sicurezza, previsti dalle carte dei servizi, la gara è aggiudicata sulla base delle migliori condizioni economiche e di prestazione del servizio, nonché dei piani di investimento per lo sviluppo e il potenziamento delle reti e degli impianti presentati dalle imprese concorrenti. Tali elementi fanno parte integrante del contratto di servizio di cui al comma 9 dell'articolo 22.

3) Limitatamente ai servizi di cui al comma 2 dell'articolo 22, l'ente locale avvia la procedura di gara non oltre un anno prima della scadenza dell'affidamento, in modo da evitare soluzioni di continuità della gestione del servizio. Il gestore uscente resta comunque obbligato a proseguire la gestione del servizio fino alla data di decorrenza del nuovo affidamento limitatamente all'ordinaria amministrazione. Ove l'ente locale non provveda entro il termine indicato, la regione, anche attraverso la nomina di un commissario ad acta, avvia la procedura di gara.

4) Il nuovo gestore, con riferimento agli investimenti realizzati secondo il piano degli investimenti oggetto del precedente affidamento, è tenuto a subentrare nelle obbligazioni relative

