

Vasco Errani nel Comitato Regioni Ue

Il presidente della Regione Emilia Romagna Vasco Errani è stato nominato, in sostituzione di Antonio La Forgia, componente effettivo della delegazione italiana del Comitato delle Regioni d'Europa. Membro supplente è il vicepresidente della Regione Emilio Sabatini. Il Comitato è un organismo consultivo che viene ufficialmente nominato dal Consiglio dell'Unione Europea, su proposta degli stati membri.



La Basilicata si chiamerà Lucania

La commissione Affari costituzionali della Camera ha dato mandato ai relatori Cerulli Irelli (Ppi) e Soda (Ds) di riferire favorevolmente all'assemblea sul testo concernente «l'ordinamento federale della Repubblica». Il testo della riforma all'art. 15 a modifica dell'art. 131 della Carta Costituzionale nell'elenco delle Regioni al posto della denominazione «Basilicata», viene inserito il toponimo «Lucania».

il documento

5

Servizi pubblici

Pochi ritocchi, il ddl 4014 apre già alla concorrenza

ENRICO CORALI - Docente di Diritto pubblico dell'economia all'Università di Bergamo

ai contratti di finanziamento in essere o ad estinguerle e a corrispondere un indennizzo al gestore uscente pari al valore residuo, al netto degli eventuali contributi pubblici a fondo perduto, degli ammortamenti di detti investimenti risultanti dai bilanci del gestore uscente e corrispondenti ai piani di ammortamento oggetto del precedente affidamento.

5) Nei bandi di gara sono indicati gli oneri gravanti sul nuovo gestore a norma del comma 4.

6) In caso di affidamento della gestione delle reti e degli impianti a soggetto diverso dal gestore del servizio all'utenza, ai sensi del comma 13 dell'articolo 22, le norme sulla gara, di cui al presente articolo, si applicano anche alla gara per detti impianti e reti. Alle gare per la gestione del servizio di erogazione all'utenza si applicano le norme di cui ai commi da 1 a 3. Nei documenti relativi alle gare di cui al presente comma sono specificate le condizioni di accesso alle reti e agli impianti da parte dei gestori del servizio di erogazione all'utenza e le modalità di determinazione dei relativi corrispettivi.

7) Le disposizioni previste dal presente articolo si applicano anche alle gare per la gestione del servizio all'utenza di cui al comma 14 dell'articolo 22.

8) Con regolamenti adottati dal Governo a norma dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentite le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, e la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabiliti, tra l'altro, i criteri e le modalità di espletamento e di aggiudicazione delle gare di cui al comma 2 e al comma 3, lettera a), dell'articolo 22 della presente legge, tenendo conto delle disposizioni nazionali e comunitarie in materia. Con i regolamenti di cui al presente comma sono in particolare stabiliti:

a) i requisiti di cui al comma 1;

b) gli elementi di valutazione dell'offerta economica più vantaggiosa ai fini dell'aggiudicazione del contratto ai sensi del comma 2;

c) i criteri per la valutazione, tra gli elementi dell'offerta, del piano di riutilizzo del personale dipendente del gestore uscente; detto piano prevede l'applicazione dei trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi di settore applicabili all'impresa subentrante ed esplicita il modello di organizzazione del lavoro su cui l'impresa subentrante si impegna a realizzare la concertazione con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e con l'ente locale o gli enti locali associati;

d) gli elementi atti alla dimostrazione delle capacità economico-finanziarie, tecniche e organizzative delle imprese concorrenti di cui agli articoli 13 e 14, comma 1, lettere da a) ad f), del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157.

9) Per i servizi pubblici locali per i quali non sia stata istituita l'autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, i regolamenti di cui al comma 8 del presente articolo definiscono anche il contenuto essenziale dei contratti di servizio, conferimento, in quanto applicabili, alle previsioni dell'articolo 19 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422. Gli stessi regolamenti possono individuare i servizi pubblici locali che sono svolti in regime di concorrenza, previo rilascio di autorizzazione amministrativa.

Articolo 2. (Norme transitorie e finali)

1) Entro il 30 giugno 2000 oppure, ove più restrittivi, entro i diversi termini fissati dalle eventuali normative di settore, sono adottate le deliberazioni di adeguamento alle disposizioni della presente legge. Entro la stessa data è realizzata la separazione contabile di cui all'articolo 22, comma 10, della legge 8 giugno 1990, n. 142, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge. Per i servizi di cui al predetto articolo 22, comma 2, tale adeguamento avviene mediante l'indizione di gare per l'affidamento dei servizi, ovvero attraverso la trasformazione in società di capitali o in società cooperative a responsabilità limitata, anche tra dipendenti. Detta trasformazione, ove previsto dalle eventuali normative di settore, può anche comportare il frazionamento societario

fra i punti di maggior criticità del ddl 4014, e cioè non perfettamente funzionali con gli obiettivi ispiratori della riforma, volta a ridurre i costi e migliorare la qualità dei servizi, è stato sottolineato (su Autonomie del 4/11 "La gara obbligatoria non elimina il monopolio") quello legato ai meccanismi di gara, prescritti come regola per la scelta del futuro gestore, visto come unico affidatario del singolo servizio sul territorio. Rimanendo infatti fermo a dinamiche di concorrenza "per il mercato", ove diversi soggetti si disputano il conseguimento di una esclusiva, e non "nel mercato", in cui il consumatore resta sovrano in ordine al dove, come, da chi e quale prodotto acquistare, il testo introdurrebbe:

a) mere forme di competizione "istantanea", limitate al solo frangente della valutazione delle offerte dei contendenti, lasciando irreversibilmente esposto il servizio fino alla successiva scadenza dell'affidamento, a tutti gli (attuali) aspetti problematici connessi alle situazioni di mercato chiuso, non concorrenziale e di fatto, monopolistico;

b) potenziali conflitti di interesse fra l'ente locale, quale giudice della gara, e lo stesso ente in qualità di socio di un partecipante;

c) disarmonie economiche e gestionali, nel caso di avvicendamento fra il nuovo vincitore della gara e il vecchio gestore, essendo essi - nella maggioranza - espressioni di sistemi operativi non perfettamente sovrapponibili e/o compatibili.

Gli ultimi santeaggi offrono a nostro avviso l'occasione per un attento esame dell'impianto di riforma delle utilities locali. In tale contesto, parlare di servizi pubblici sic et simpliciter, può risultare eccessivamente riduttivo. Bisogna tenere conto infatti di come, anche a livello locale, soprattutto con

riferimento ai servizi cosiddetti "a rete", il singolo servizio non si presenti come un "unicum" indistinto, bensì come realtà scomponibile sia in senso orizzontale sul territorio che, soprattutto, in senso verticale per "filieri". Queste, disaggregabili di massima in tre momenti, a loro volta partecipi di altrettanti autonomi mercati di riferimento: 1) fase di genesi e produzione; 2) fase di trasmissione e/o trasporto; 3) fase di vendita al cliente finale, corporate o retail.

Parimenti, anche il concetto di liberalizzazione del servizio (intendendosi con essa: apertura del mercato ad un numero non predefinito di nuovi competitors in continua concorrenza; rispetto, data la particolare natura degli interessi coinvolti, di un pacchetto "minimo" di vincoli; presenza pubblica in veste di rigoroso e inflessibile arbitro) può essere invocato in alcune circostanze in modo non del tutto appropriato. Basti ricordare che, all'interno delle segmentazioni descritte, va tenuta presente una ulteriore bipartizione obbligatoria, fra servizi pubblici che per necessità - tecnico/scientifiche, morfologiche, ovvero economiche - si trovano in una ineluttabile condizione di "monopolio naturale" (es. ad oggi, il trasporto del gas), e servizi pubblici emancipati da tali condizioni (es. la vendita del gas al cliente finale).

Il testo del governo a nostro avviso, presenta - già nell'attuale stesura - una sostanza normativa potenzialmente idonea a contemperare le descritte complessità con gli imprescindibili obblighi imposti a livello comunitario, di aprire, ove possibile, al mercato concorrenziale anche tali settori, connotati da forti valenze sociali. Se, infatti, da un lato, il profilo formale del 4014 mantiene come impostazione la discutibile

distinzione fra servizi pubblici a rilevanza e non a rilevanza industriale, dall'altro, il merito dell'articolo tende nei fatti ad un superamento di tale approccio. Muovendosi lungo un diverso crinale divisorio, il ddl accoglie - ovvero implicitamente l'altra biforcazione fondamentale. Quella tra fasi di servizio necessariamente in regime di monopolio naturale, e fasi libere da tale vincolo. Con la conseguenza di giustificare il sistema di affidamento del servizio ad un unico gestore mediante gara nelle sole situazioni appartenenti al primo piano, lasciando i rimanenti servizi (o parte di essi) all'egida delle regole obbedienti ai canoni di effettiva e ordinata liberalizzazione.

Parlando dei servizi pubblici industrialmente orientati, il progetto prevede dunque, *expressis verbis*, che la gestione del servizio possa essere affidata, ancorché tramite gara, «ad uno o più gestori», non escludendo così che, nello stesso ambito territoriale, detti gestori possano muoversi su un piano di reciproca concorrenza.

Il disegno di legge sancisce poi la libertà di adottare, per la gestione delle utilities non industriali, le formule istituzionali elencate nella L. 142/90, si badi bene, solo una volta riscontrata l'impossibilità di poter esercitare tali servizi in regime di concorrenza («sempre che le relative attività non possano essere svolte in regime di concorrenza»). Ove ciò sia invece possibile, qualora cioè non esistano insormontabili strutturali dovute a contingenze di monopolio naturale, l'obbligo di carattere generale, ovvero la regola, dovrà essere - per quella porzione di servizio - quello di agire (e consente di agire) in condizioni di libertà «nel» mercato.

Che tale discriminazione sia uno dei cardini della riforma - e quindi vada in maniera

esplicita esteso alla universalità dei pubblici servizi - trova infatti conferma in un altro punto nodale del testo. Laddove, occupandosi delle «modalità di affidamento a mezzo gara», il legislatore ha previsto, come sistema alternativo e parallelo a quello dell'affidamento, la possibilità per il governo - tramite regolamento - di «individuare (indistintamente) i servizi pubblici locali che sono svolti in regime di concorrenza, previo rilascio di autorizzazione amministrativa».

Con tale ultima affermazione, si compie la «chiusura» del sistema, individuando, nell'attività di decretazione del governo, lo strumento dinamico per la periodica revisione dello «stato dell'arte», al fine di individuare, sulla base del progresso tecnologico e degli sviluppi del mercato, quei comparti delle *public utilities* di volta in volta pronti per il regime concorrenziale. In questi termini, il modello di riforma adottato si delinea chiaramente, ancorché depositato lungo il percorso normativo in maniera non perfettamente limpida. Con pochissimi ritocchi ci troveremo di fronte ad una copertura normativa sfaccettata e dinamica, di un settore dinamico e variegato al proprio interno. Per cui, stabilita come regola base la libera concorrenza «nel» mercato delle utilities - nell'interesse dell'utente finale - essa dovrà valere nella misura in cui, in concreto, tecnicamente ed economicamente, si possa dar vita, nei vari segmenti della filiera, ad un «vero» mercato competitivo.

Negli altri casi, il sistema della gara presenterà non di meno l'unica soluzione percorribile, onde introdurre, anche in situazioni (al momento) nei fatti chiuse alla concorrenza, canoni di comparazione fra le varie offerte.

(1-continua)

rio in relazione a specificate esigenze funzionali o di gestione. Ove l'adeguamento di cui al presente comma non avvenga entro il termine indicato, provvede il sindaco o il presidente della provincia nei successivi tre mesi. In caso di ulteriore inerzia, la regione, anche attraverso la nomina di un commissario ad acta, procede all'affidamento immediato del relativo servizio mediante gara.

2) La trasformazione in società di capitali delle aziende che gestiscono servizi pubblici locali avviene con le modalità di cui all'articolo 17, commi da 51 a 57, della legge 15 maggio 1997, n. 127. Le stesse modalità si applicano anche alla trasformazione di aziende consortili, intendendosi sostituita al Consiglio comunale l'assemblea consortile. Di tali società l'ente titolare del servizio può restare socio unico per un periodo non superiore a due anni dalla trasformazione. Per un anno a decorrere dalla trasformazione viene conservato il regime fiscale dell'ente di appartenenza. Alle trasformazioni delle istituzioni in società di capitali si applicano le disposizioni di cui all'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previo parere della Conferenza Stato-città e autonomie locali, sono stabilite le modalità di trasformazione delle gestioni in economia in società di capitali o cooperative a responsabilità limitata. Per i servizi di cui all'articolo 22, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142, come sostituito dall'art. 1 della presente legge, e limitatamente ai comuni di minori dimensioni, il regolamento, al fine di incentivare la formazione di società partecipate da più comuni e

di raggiungere l'obiettivo di una gestione unica per ambiti ottimali e per ciclo, può consentire che il servizio venga esercitato mediante l'affidamento diretto alla società partecipata da più comuni, con o senza altri soci privati, per i periodi massimi indicati dai commi 4 e 5 del presente articolo. Resta comunque salva la facoltà, per i comuni che gestiscono in economia i servizi di cui al citato art. 22, comma 2, della legge n. 142 del '90, di procedere direttamente all'affidamento del servizio mediante gara.

4) Per i servizi di cui al citato articolo 22, comma 2, della legge n. 142 del 1990, gli affidamenti e le concessioni in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché quelli alle società derivate dalla trasformazione delle gestioni in economia, possono essere mantenuti o prorogati, a partire dal 30 giugno 2000, per periodi complessivi non superiori a quelli indicati nei commi 5 e 6 del presente articolo, previa ridefinizione, d'intesa tra l'ente locale affidante o concedente e il gestore, dei piani di investimento e dei piani di ammortamento per il periodo di affidamento residuo. Decorsi tali periodi, ovvero in caso di mancata ridefinizione, gli enti locali procedono a nuovi affidamenti secondo le disposizioni previste dall'articolo 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge.

5) Per i servizi diversi da quello di gestione del ciclo dell'acqua, i periodi di cui al comma 4 sono così fissati, fatti salvi, ove più restrittivi, termini diversi previsti dalle normative di settore:

a) 3 anni per i servizi di trasporto collettivo;

b) 4 anni per i servizi di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati;

c) 5 anni per i servizi di erogazione del gas.

6) Con esclusione dei servizi di trasporto collettivo, i periodi di cui al comma 5 possono essere incrementati, alle condizioni sotto indicate, in misura non superiore:

a) al 20 per cento nel caso in cui, almeno un anno prima della scadenza dei periodi anzidetti, si realizzi una fusione societaria che consenta di servire un'utenza complessivamente non inferiore a 1,5 volte quella originariamente servita dalla maggiore delle società oggetto di fusione;

b) al 40 per cento nel caso in cui, entro il termine di cui alla lettera a), l'utenza servita risulti non inferiore alla minima soglia ottimale quale definita per i diversi settori dai regolamenti di cui all'articolo 23, comma 8, della legge n. 142 del 1990, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge;

c) al 40 per cento nel caso in cui, entro il termine di cui alla lettera a), il capitale privato abbia raggiunto almeno il 40 per cento del capitale sociale.

7) Ove ricorra più di una delle condizioni indicate al comma 6 i relativi incrementi possono essere sommati.

8) Con riferimento alla gestione del ciclo dell'acqua, gli enti locali associati a norma del comma 3 dell'articolo 9 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, secondo gli ambiti territoriali ottimali stabiliti ai sensi della medesima legge, ovvero ai sensi del comma 1-bis dell'articolo 6 del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, introdotto dall'articolo 8 della legge 8 ottobre 1997, n. 344, procedono all'affidamento del servizio idrico integrato secondo le norme di cui all'articolo 23 della legge n. 36 del 1994, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, e nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 10 e 11 della citata legge n. 36 del 1994. Le concessioni di cui al comma 3 del predetto articolo 10 possono essere mantenute fino alla loro scadenza e in ogni caso per un periodo non superiore a cinque anni, incrementabili ai sensi dei commi 6 e 7 del presente articolo. Per lo stesso periodo massimo possono essere mantenute le gestioni salvaguardate di cui al

comma 4 dell'articolo 9 della legge n. 36 del 1994.

9) In deroga a quanto disposto dal comma 8, gli enti locali associati nelle forme di cui al medesimo comma possono prorogare gli affidamenti diretti in essere nel rispetto di quanto disposto all'articolo 11 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, e per un periodo non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Nel sei mesi successivi alla scadenza di tale periodo, gli enti locali associati possono dare in affidamento diretto, per una sola volta e per un periodo non superiore a sette anni, incrementabile ai sensi della lettera c) del comma 6, la gestione del servizio idrico integrato a uno dei soggetti distribu-

tori di acqua per uso civile, costituito in società di capitale o in cooperativa a responsabilità limitata e preesistente nell'ambito territoriale ottimale, nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 10 e 11 della citata legge n. 36 del 1994 e dall'articolo 22, comma 9, della legge n. 142 del 1990, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge. Detto affidamento è subordinato alla condizione che la società, nel termine di due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, abbia esteso, anche mediante fusioni societarie, l'erogazione del servizio idrico integrato sino a comprendere almeno l'80 per cento della popolazione residente nell'ambito territoriale ottimale come definito ai sensi della ci-

Spesso la pubblica amministrazione fa di tutto per complicarti la vita. Ma ci sono anche tanti enti che cambiano e si rinnovano, che rispettano i tempi, semplificano le procedure e fanno funzionare i servizi.

DIRE & FARE
L'autonomia che funziona

2ª Rassegna dell'innovazione nella pubblica amministrazione toscana
AREZZO - CENTRO AFFARI E CONVEGNI - 24-25-26 NOVEMBRE 1999

La mostra delle migliori pratiche dell'amministrazione locale, i dibattiti, gli incontri, la borsa dell'innovazione, l'oscar per le migliori esperienze.

In evidenza le politiche di welfare, la mobilità, i servizi pubblici locali, la formazione, il marketing territoriale, la comunicazione, la semplificazione e tutto quanto fa innovazione.

Per informazioni e programma dei convegni:
www.dire-fare.net
e-mail: info@dire-fare.net
Organizzazione: EDIMEDIA
Tel. 055/340821 - Fax: 055/310814

in collaborazione con:
ancì
Firenze
Cuneo Biello
Provincia Arezzo
Regione Toscana