

La gestione dei Servizi Pubblici Locali Le competenze e la concorrenza

La normativa europea, italiana e toscana

quaderni Confservizi

02



Il secondo quaderno è stato curato e redatto da Cispel Confservizi Toscana

Coordinamento generale

Direzione Confservizi Giuseppe Sverzellati

Coordinamento redazionale

Cispel Confservizi Toscana Vanessa Prati

Coordinamento editoriale

Ufficio Comunicazione Confservizi Isabel Pertile – Gloria Giombini

Impaginazione e stampa

Rocografica - Roma

Progetto grafico copertina

francesca pavese s.r.l.

Si ringrazia

**Deloitte
Touche
Tohmatsu**



La gestione dei Servizi Pubblici Locali Le competenze e la concorrenza

La normativa europea, italiana e toscana

quaderni Confservizi

02



Indice

<i>Presentazione</i>	<i>pag.</i>	5
<i>La posizione delle Aziende di Servizio Pubblico</i>	“	7
Alfredo De Girolamo - Presidente Cispel Toscana – Confservizi		
<i>La gestione dei servizi pubblici locali: il quadro normativo</i>	“	13
Stefano Grassi - Università di Firenze		
<i>La riforma dei servizi pubblici locali in Italia: quale strategia</i>	“	25
Giuseppe Nerio Carugno - Ufficio Legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri		
<i>La posizione delle aziende europee di servizio pubblico e il quadro dei principali paesi dell’Unione</i>	“	35
Rainer Plassmann – Segretario Generale del CEEP		
<i>La posizione dei Comuni italiani</i>	“	39
Alessandro Antichi - Responsabile servizi pubblici locali ANCI nazionale		
<i>La legge regionale sui servizi pubblici locali e l’impostazione della Regione Toscana sui problemi di competenza e di concorrenza</i>	“	45
Claudio Martini – Presidente Giunta Regionale Toscana		
<i>Le competenze regionali in materia di servizi pubblici</i>	“	51
Sirio Bussolotti – Presidente Commissione Sesta Commissione “Territorio e Ambiente” del Consiglio Regionale Toscano		
<i>Controllo pubblico, qualità del lavoro e osservatorio sui servizi pubblici alla base della norma regionale</i>	“	55
Simonetta Pellegrini - Segreterie Regionali CGIL-CISL-UIL		
<i>Il punto di vista dei comuni toscani e il loro controllo</i>	“	59
Vittorio Bugli - Sindaco Comune di Empoli		
<i>L’incertezza legislativa e il declino degli investimenti nel settore</i>	“	63
Fulvio Vento – Presidente Confservizi		

Presentazione

In un momento di grande incertezza normativa del settore dei servizi pubblici locali abbiamo chiamato a discutere in una tavola rotonda la Regione Toscana, gli Enti Locali toscani, il Governo nazionale, l'Unione Europea, le associazioni di categoria italiane ed europee e i sindacati.

L'articolo 35 della Legge Finanziaria 2002 aveva dato speranza di una maggiore certezza legislativa del settore ma la mancanza del regolamento attuativo a distanza di quasi un anno dall'emanazione dell'articolo 35, aggrava ancora di più questa fase di stasi.

La Regione Toscana intanto avvalendosi delle competenze sancite dalla modifica del Titolo V della Costituzione si appresta a varare una Legge Regionale sui servizi pubblici locali; il senso del Convegno era dibattere sul contenuto di questa norma, sui bisogni e sulle aspettative di questo settore, sulla liberalizzazione, ormai già avviata di alcuni comparti (acqua in particolar modo).

La tavola rotonda ha messo a confronto esperti del settore e amministratori che hanno dibattuto, chiarificando la posizione di enti e istituzioni, grazie anche alla puntuale e competente conduzione di Piero Meucci de "Il Sole 24 Ore", che ha coordinato il dibattito e a cui va il nostro ringraziamento.

Andrea Sbandati
Direttore Cispel Confservizi Toscana

La posizione delle Aziende di Servizio Pubblico

Confservizi

La sfida in cui ci troviamo impegnati in questi mesi è quella di guidare l'apertura al mercato delle nostre imprese, nel rispetto delle caratteristiche di pubblico interesse che distinguono, per storia e peculiarità economiche, le aziende di servizio pubblico.

Alla luce di quanto è emerso nella recente innovazione normativa italiana ed in quella europea, la Regione toscana si vede impegnata nell'estensione di una *Legge Regionale sui servizi pubblici locali* che sarà presentata nei prossimi giorni.

Riteniamo che sia importante una Legge Regionale sui servizi pubblici locali, innanzitutto, perché le innovazioni legislative introdotte hanno reso evidenti alcuni problemi di competenza: con la modifica del Titolo V della Costituzione, è opinione condivisa che la materia dei servizi locali debba essere di competenza esclusiva delle Regioni e quindi debba essere sottratta alla competenza legislativa dello Stato. Per questo motivo la Regione Toscana, insieme ad altre regioni, ha ritenuto necessario impugnare la nuova normativa nazionale sui servizi pubblici locali - il famoso art. 35 della Legge Finanziaria 2002 - di fronte alla Corte Costituzionale.

In questo quadro una Legge Regionale avrebbe il carattere di normativa primaria, l'unica cui enti locali e operatori pubblici e privati sarebbero chiamati ad osservare, consentendo, quindi, a tutti gli operatori del settore di definire le proprie strategie in un quadro normativo chiaro.

Oltre ai problemi di competenza - sui quali, come sapete, la Corte Costituzionale ancora deve pronunciarsi - ci troviamo adesso ad affrontare il problema di quali elementi debba contenere una simile Legge regionale e quindi, innanzitutto, come devono essere disciplinati i servizi pubblici locali. Riteniamo che la norma *in fieri* debba tenere fermi due punti: **da un lato** il rispetto dei principi generali dell'Unione Europea in materia di servizi di interesse economico generale e di concorrenza, e **dall'altro** la coerenza con i caratteri di quel "modello toscano dei servizi" che è stato costruito dalle aziende, dagli EELL e dalla Regione stessa, nel corso degli ultimi 10 anni.

La sfida per noi fondamentale resta quella di disegnare, rafforzandolo, **il modello di governance** delle aziende toscane: rispettoso dell'interesse pubblico da una parte, ed aperto all'ingresso nella compagine societaria di un nuovo capitale di rischio proveniente da soggetti anche privati.

Il diritto comunitario è, per altro, ben lontano dal definire obblighi precisi in materia di apertura dei mercati delle utilities locali. Entrando nel dettaglio, l'Unione Europea non ha mai definito Direttive di apertura dei mercati di alcuni servizi tipicamente locali -acqua, rifiuti, ma anche trasporto pubblico locale -, come ha invece fatto per l'energia e i trasporti marittimi, aerei e ferroviari. Ed è solo attraverso lo strumento della Direttiva, come recita l'art.52 del Trattato costitutivo della UE, che è possibile disciplinare la materia della liberalizzazione dei mercati. A maggiore conferma di ciò, la Commissione ha recentemente ridefinito i criteri per l'organizzazione dei servizi di interesse economico generale, sottolineando l'importanza di soluzioni coerenti con le caratteristiche locali delle singole aree, affidando alle comunità locali un'ampia autonomia decisionale. Ciò, fa ben sperare che sempre di più l'Europa voglia adottare "**modelli elastici**" di valutazione delle esperienze di gestione e regolazione dei servizi pubblici locali, pur nel rispetto dei principi di fondo del Trattato.

Se guardiamo, infatti, al processo di riorganizzazione che in questi anni ha coinvolto il mondo dei servizi pubblici in Europa, possiamo notare che non esiste una soluzione univoca né tantomeno si può parlare di un comune modello europeo. Ogni Stato ha preferito seguire un percorso che ha tenuto conto, **in primo luogo**, della tradizione industriale nazionale e, **in secondo luogo**, di quanto di buono ed efficiente era già operante all'interno di ogni singolo paese. Raramente si è assistito a terapie d'urto che travolgessero precedenti modalità gestionali, mentre molto più spesso si sono avuti percorsi, che con notevole pragmatismo, hanno puntato a valorizzare le esperienze gestionali più avanzate dei rispettivi paesi, imprimendo un carattere di gradualità ai processi di riassetto istituzionale.

Infatti accanto *al modello anglosassone* (Inghilterra e Paesi Scandinavi), maggiormente aperto all'introduzione dei principi della concorrenza attraverso la privatizzazione sostanziale dei gestori e la reale liberalizzazione dei principali mercati dei servizi pubblici, convivono *il modello tedesco e quello francese; il primo* partendo da una storica frammentazione regionale delle gestioni, ha puntato sul rafforzamento delle imprese pubbliche locali (land) per ammodernare il comparto, attraverso un processo di fusione delle imprese esistenti; *il secondo* ha invece sfruttato la consolidata presenza dei grandi operatori privati nazionali per conquistare maggiori spazi di mercato, facendo emergere efficaci strategie di aggressione dei mercati europei ed extraeuropei dei servizi pubblici.

Tenuto conto di questo quadro, e del fatto di come non sia semplice esprimere qualche giudizio su un "eventuale" modello italiano, *il modello toscano* si basa su pochi assunti concreti e semplici:

- nei settori *dell'acqua e dei rifiuti* abbiamo proposto una strada di apertura del mercato diversa: gare ad evidenza pubblica per la selezione del partner privato nelle aziende che gestiscono i servizi, in seguito alle quali garantire periodi sufficientemente lunghi di concessione per poter realizzare quei piani di investimento consistenti, che sono alla base dei Piani di Ambito. In questi due settori la Toscana si presenta con le carte in regola rispetto alle normative nazionali: ambiti insediati, gestioni industriali di ambito avviate in moltissimi casi, superamento delle gestioni in economia, fusione delle aziende preesistenti, definizione di Piani di Ambito idonei a completare importanti infrastrutture territoriali nel campo dell'acqua e dello smaltimento dei rifiuti. Questo percorso di politica industriale, avviato nel 1995, ha già prodotto risultati importanti ed arriverà a compimento nei prossimi anni.
- nel settore del *trasporto pubblico locale*, la Toscana avvierà le gare per la concessione del servizio a fine 2003. Anche in questo caso ci auguriamo che lo stesso rigore adottato per

superare i monopoli locali (pubblici e privati) del trasporto su gomma sia utilizzato dalla Regione per "aprire" il mercato del trasporto regionale su ferro, costringendo il monopolista nazionale alle stesse regole definite per le aziende locali.

- nel settore delle *telecomunicazioni*, in tutta la regione si sono ormai affermati processi di infrastrutturazione, dalla fibra ottica all'utilizzo dei ponti radio, e servizi che spaziano dall'e-business alla video-sicurezza. Il modello prevalente vede le nostre aziende investire in modo forte, insieme ad un partner tecnologico privato, nel nuovo mercato delle telecomunicazioni e dei servizi connessi.

- nei settori energetici, infine, le aziende toscane sono chiamate ad osservare le riforme adesso entrate a regime. Tuttavia, sebbene nel *gas* si ravvisino, nella nostra regione, segnali (seppur deboli) di concorrenza, più "ingessato" appare invece essere il mercato dell'*energia elettrica*.

Se, quindi, questo "*modello*" risulta essere sufficientemente sviluppato ci dobbiamo domandare cosa fare quanto prima e come.

Appare, innanzitutto necessario ordinare in modo coerente finalità ed obiettivi, strumenti ed azioni, risorse e tappe in una legge regionale che persegua la tutela dei consumatori, l'efficienza economica, l'economicità dei servizi, il rispetto della conservazione delle risorse e dell'ambiente e favorisca il processo di liberalizzazione e di privatizzazione dei servizi pubblici locali. Questa norma, inoltre, dovrebbe essere in grado di favorire la nascita ed il consolidamento di soggetti industriali, promuovendo i processi di concentrazione degli attuali gestori ed incentivando lo sviluppo innovativo e le espansioni, consentendo il reperimento di capitali di rischio per il miglioramento della qualità dei servizi, e consentendo la realizzazione di una strategia territoriale compiuta in un ambito regolatorio organico e non frammentato, dando una chiara cornice giuridica a questi percorsi e consentendo agli operatori di svolgere il proprio lavoro in un quadro di certezza.

Quello che alla nostra Confederazione spetta è, invece, l'implementazione del modello: attento

alle distinzioni territoriali, culturali e politiche - e quindi flessibile - pur essendo con chiarezza delineato. Quando parliamo di legge regionale, inoltre, immagino una disciplina chiara, ben fondata teoricamente e fatta di pochi articoli, che assicuri certezze alle aziende e alla regolazione. Certezze nei rischi, innanzitutto, in maniera tale da ridurre le interferenze politiche e le continue modifiche nella normativa, garantendo alle imprese l'accesso ai capitali di rischio e l'utilizzazione della finanza di progetto, elementi necessari per assicurare la crescita dimensionale del sistema ed un suo miglioramento qualitativo.

In una Toscana che vuole crescere e modernizzarsi, il ruolo della Cispel e delle sue aziende sarà sempre quello di indurre sia il Governo nazionale che quello regionale ad assumere comportamenti più virtuosi; l'obiettivo resta, infatti, quello di arrivare in pochi anni alla creazione di una forte industria toscana dei servizi, con le nostre aziende divenute più grandi, più forti e capaci di confrontarsi con tutti i competitori, e di esserne, se possibile, migliori.

Alfredo De Girolamo

Presidente Cispel Toscana – Confservizi

**La gestione dei servizi pubblici locali:
il quadro normativo**

Confservizi

1 - Definire il quadro normativo di riferimento della disciplina della gestione dei servizi pubblici locali è compito difficile in sé (per l'intensità del dibattito che, da troppo tempo, si sta sviluppando su questo tema; per le incertezze derivanti dalle innovazioni normative sia comunitarie che nazionali che si sono succedute; per le difficoltà del mercato e il rapporto sempre più intenso e talora conflittuale tra i gestori e gli utenti) ed è ancor più difficile ove si voglia descrivere tale quadro in una visione di sintesi quale quella che deve caratterizzare il mio intervento.

Approfitto del carattere introduttivo al dibattito (che oggi sarà particolarmente interessante, per la presenza di interventi che potranno sviluppare le questioni di merito e di politica legislativa che si riferiscono alle gestioni in corso ed alle strategie di lungo e medio periodo) per limitare il mio intervento nel delineare in termini essenziali:

- a) in primo luogo, il quadro di riferimento della nostra Costituzione vigente, in cui si colloca il lungo sviluppo legislativo che caratterizza la vicenda dei servizi pubblici nel nostro paese (come tutti sappiamo nel prossimo mese di marzo sono cento anni dalla legge giolittiana del 1903);
- b) in secondo luogo, un richiamo all'incidenza e portata dei vincoli che derivano dai principi e dalle norme dell'ordinamento comunitario nel processo di privatizzazione dei pubblici servizi;
- c) in terzo luogo, un giudizio di sintesi sulla disciplina dettata dall'art. 35 della legge finanziaria per il 2002, con particolare riferimento all'assetto delle competenze statali e regionali definite dal nuovo Titolo V della nostra Costituzione.

2 - Sul primo punto, è quasi ovvio sottolineare (ma è sempre opportuno ricordare, come ormai fa gran parte della dottrina e come avviene anche in sede comunitaria) che i servizi pubblici in generale, ed i servizi pubblici locali in particolare, si pongono come strumenti di effettività e garanzia dei diritti civili e dei diritti sociali degli utenti.

Senza entrare nel defatigante dibattito sulla evoluzione dalla definizione secondo il criterio soggettivo a quella secondo il criterio oggettivo del "servizio pubblico", non si può non constatare che il servizio pubblico è sicuramente tale ogni qualvolta vi sia una valutazione più o meno legata a scelte di natura discrezionale del potere pubblico circa l'indispensabilità o comunque la condivisa opportunità di fornire un determinato spettro di servizi ai cittadini, per dare attuazione e, al tempo stesso definire, i contenuti dello Stato sociale.

Il potere pubblico assume ovvero condiziona e conforma le attività imprenditoriali che garantiscono la fruizione di determinati servizi, perché tali servizi sono direttamente correlati ai bisogni fondamentali ed ai diritti dei cittadini. Si tratta anzi dei servizi sui quali i cittadini sono in grado di giudicare il grado di adesione e di accettabilità dei vincoli di solidarietà e di identità culturale che caratterizzano il loro vivere sociale.

2.1 - L'assunzione da parte del potere pubblico del servizio e le prescrizioni autoritative sul relativo svolgimento si sono sviluppate, com'è noto nel nostro sistema secondo il modello amministrativo, nella convinzione che la titolarità pubblica del servizio fosse presupposto indispensabile per sopperire all'assenza o all'insufficienza dell'iniziativa privata.

Il servizio pubblico, a lungo, nel nostro sistema (come in quello francese che ha costruito con maggior rigore questo modello) si è risolto in un'attività amministrativa che viene posta al servizio dei cittadini, assumendo l'ente pubblico direttamente l'esercizio di un'attività imprenditoriale, mantenendo, peraltro, nella relativa azione, i caratteri e le modalità tipiche dell'azione amministrativa e utilizzando modelli organizzativi altrettanto ispirati e disciplinati secondo regole pubblicistiche (le aziende municipalizzate ne sono l'esempio paradigmatico: si tratta di un'esperienza di lungo periodo che non è stata priva di oscillazioni e di ripensamenti critici).

2.2 - La Costituzione del 1948, che, come qualche volta ci si dimentica, è la Costituzione vigente, ha consolidato lo schema che si era affermato nell'esperienza precostituzionale, ma lo ha articolato in termini molto ampi, in diretta conseguenza dell'impostazione secondo la forma dello Stato sociale che caratterizza la nostra Repubblica "fondata sul lavoro" e sui principi dell'art. 3, II comma, Cost.

Proprio sui caratteri e sui contenuti dei diritti sociali, una decisiva opinione dottrinale ha sviluppato la c.d. teoria oggettiva nella definizione di servizio pubblico, permettendo di sottolineare come sia sempre tale il servizio che si colleghi alla previsione dell'art. 41, terzo comma Cost., che autorizza e prescrive i "controlli e i programmi opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

Il servizio pubblico viene quindi attivato nell'ambito delle scelte discrezionali (di opportunità) che sono finalizzate ad attuare i fini sociali che la Costituzione pone come obiettivo; fini sociali che, in quanto necessaria giustificazione dei controlli e dei programmi definiti dal legislatore, costituiscono anche il limite dell'uso degli schemi pubblicistici, che sono ammissibili in quanto funzionali all'attuazione di quei fini.

La Costituzione avalla peraltro il regime amministrativo dei servizi pubblici ma non lo impone: i programmi e i controlli sono quelli opportuni ed esige comunque che vi sia una giustificazione, la correlazione con i fini sociali.

Lo stesso art. 43 Cost. - nel momento in cui individua per i servizi pubblici essenziali (estendendo la disciplina anche alle situazioni di monopolio e alle fonti di energia) la possibilità - non l'obbligatorietà - di riservare originariamente e addirittura di trasferire, mediante esproprio "ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti" "determinate imprese o categorie di imprese" - amplia indubbiamente la capacità di espansione del modello amministrativo, correlato con gli interessi genera-

li di cui parla la norma costituzionale, ma al tempo stesso ribadisce il carattere discrezionale e non necessitato dell'adozione di quel modello ("può") e sottolinea (riconoscendola e individuandola) la natura imprenditoriale dei servizi così assunti ("imprese" o "categorie di imprese").

Non è un caso che, proprio su questa norma, apparentemente suscettibile solo di sviluppi verso l'ampliamento del modello di intervento pubblico nell'esercizio delle attività imprenditoriali di interesse generale, la stessa Corte costituzionale - sulla base dell'esplicita affermazione in essa contenuta della "natura imprenditoriale" delle attività e dei servizi - abbia sviluppato la giurisprudenza che (a partire dalla fine degli anni '80) ha avviato il progressivo avvicinamento della disciplina contrattuale delle imprese svolgenti pubblico servizio (fin ad allora caratterizzate dai controlli e dalle regole tipiche dell'azione amministrativa) verso la disciplina comune del diritto privato (con l'esclusione di deroghe ingiustificate, con l'introduzione dei principi della responsabilità civile per i danni derivanti dallo svolgimento del servizio).

Non vi sono dubbi che, già in questa evoluzione giurisprudenziale, si potesse percepire l'influenza dei principi comunitari. Ma è certo che l'indirizzo della Corte costituzionale avallava la constatazione che il modello gestionale nello svolgimento dei pubblici servizi è affidato alle scelte discrezionali del legislatore e che l'unico limite che caratterizza la disciplina dei servizi pubblici è dato dalla loro vocazione a soddisfare fini sociali e interessi generali, con la conseguente necessità di giustificare le deroghe al diritto comune, secondo un criterio di proporzionalità connesso alle esigenze proprie del servizio

Si tratta, in altri termini, di una valutazione di merito che dovrà essere svolta caso per caso, sia sui livelli delle prestazioni e sulla relativa qualità (attraverso opzioni che sono in grado di determinare il concreto assetto delle politiche sociali del sistema) sia sulla concreta situazione del mercato in cui si colloca l'attività imprenditoria-

le; perché la giustificazione delle deroghe ai principi comuni sarà tanto più adeguata se ed in quanto si possa constatare l'insufficienza o l'ingiustizia che potrebbe derivare dal mero ricorso alla libera iniziativa privata.

2.4 - L'influenza dei principi comunitari si è fatta sentire anche nella stessa interpretazione dell'art. 41, primo comma, Cost., quando il principio di concorrenza del Trattato ha dato vita anche nel nostro sistema ai principi e alle formule organizzative dell'Autorità antitrust. Di lì com'è noto è partita l'accezione espansiva del principio di libera iniziativa privata che ha avviato il processo di privatizzazione dei servizi pubblici, a partire da quelli di livello nazionale per giungere, in termini più incerti, anche al livello dei servizi locali.

Il coronamento di questa tendenza lo si può leggere nello stesso art. 117 del nuovo Titolo V della nostra Costituzione che, non solo ha inserito definitivamente a pieno titolo le norme comunitarie nel sistema imponendone il rispetto sia alle leggi statali che alle leggi regionali (primo comma), ma ha anche affidato al legislatore statale la competenza esclusiva in materia di "tutela della concorrenza", inserendo formalmente un principio ed un obiettivo comunitario che solo in via di interpretazione fino ad ora era stato considerato principio del diritto costituzionale interno.

2.5 - Il problema aperto rimane peraltro quello del bilanciamento tra il principio di libera concorrenza dettato dalla Comunità e dalla Costituzione ed i principi dello Stato sociale che comunque restano a fondamento dell'intera forma di Stato e sono espressamente individuati come giustificazione degli interventi correttivi del principio di concorrenza sia dal nostro diritto interno che nell'ordinamento comunitario.

E' un problema complesso che, non a caso, è al centro dell'attuale dibattito e un problema che a mio avviso non sopporta, proprio perché pone esigenze di bilanciamento tra valori contrapposti, soluzioni rigide e irreversibili.

Ad esempio, la disciplina sui servizi pubblici locali dettata dal legislatore del 1990 (legge n.142 ed oggi T.U. enti locali del 2000) non si discostava dai limiti posti dalla Costituzione, perché individuava una pluralità di modelli organizzativi sia di natura pubblicistica sia di diritto comune, che consentivano di avviare il processo di privatizzazione dei servizi senza smentire il potere discrezionale degli enti locali nel verificare in concreto - settore per settore e tenendo conto delle realtà di mercato - l'opportunità di attivare o meno il modello pubblico o il modello privato e di definire i caratteri del servizio, sia sul piano della qualità sia sul piano dell'eguaglianza e della trasparenza nella gestione.

Questo non escludeva la possibilità di garantire, nel caso di avvio dei processi di privatizzazione dei servizi, il rispetto di regole di trasparenza e di par condicio nell'accesso al mercato.

Diverso sembra il caso dell'art. 35 della legge finanziaria per il 2002 nel momento in cui individua, in modo peraltro compromissorio, le modalità di apertura al libero mercato in termini univoci, per tutte le attività di pubblico servizio locale aventi rilevanza industriale.

E', infatti, pacifico che tale scelta - di per sé ammissibile ai sensi della Costituzione - è anche suscettibile di valutazione positiva nel momento in cui individua segmenti distinti di mercato, ed effettua una condivisibile distinzione tra proprietà delle reti, gestione ed erogazione del servizio. Ma la scelta risulta illogica, e rischia di porsi in contraddizione con le stesse norme costituzionali, nel momento in cui irrigidisce, in termini assoluti forme e soluzioni che devono invece essere sempre proporzionate e misurate con la concreta situazione di mercato e con le legittime scelte discrezionali che gli enti pubblici locali competenti sono chiamati a svolgere, tenendo conto delle diverse e articolate realtà sociali.

2.6 - Il quadro costituzionale, in conclusione, prevede e consente un modello attuativo dei servizi

pubblici che può assumere vesti flessibili e articolate in grado di bilanciare i principi della concorrenza con le esigenze sociali e di interesse generale.

La logica dell'art. 35 contraddice questa interpretazione, per la parte in cui individua soluzioni schematiche non reversibili e dettate in termini uniformi in tutte le realtà locali.

3 - Né ritengo – ed è il secondo punto che occorre toccare del quadro normativo - che si possa affermare che la disciplina dell'art. 35 sia necessitata dall'adeguamento ai principi comunitari in tema di privatizzazione dei pubblici servizi.

A parte la contestazione che lo stesso art. 35 ha già subito da parte della Commissione, è corretto constatare che la Comunità - i cui principi ispiratori fino ad oggi (ma la più recente evoluzione della Carta dei diritti e della Convenzione, può far immaginare sviluppi ulteriori e diversi) sono stati quelli del libero mercato e della garanzia delle regole di concorrenza (che debbono prevalere, indipendentemente dal modello organizzativo pubblico o privato utilizzato per lo svolgimento delle attività imprenditoriali) - ha introdotto e promosso in termini stringenti la privatizzazione dei servizi e l'apertura ai principi di concorrenza dei settori imprenditoriali assunti fin qui dai poteri pubblici.

Tale indirizzo significa, in pratica, eguale trattamento delle imprese private e delle imprese pubbliche ed anche, ovvero, cessione ai privati, in condizioni di eguaglianza e trasparenza, della proprietà del capitale pubblico.

È un processo ormai quasi irreversibile che, peraltro (ed è questo che il giurista ha il dovere di sottolineare), è suggerito più da fattori di natura economica e da concrete esigenze di recupero di margini di produttività e di capacità di autofinanziamento delle imprese di questo particolare settore, piuttosto che da puntuali e cogenti indicazioni normative.

In questo senso, si possono citare sia le stesse norme del Trattato, sia la giurisprudenza della

Corte di giustizia, sia il quadro complessivo di sostanziale resistenza al processo di privatizzazione che è possibile ricavare dalla comparazione delle legislazioni degli Stati membri.

3.1 - Non ci possono essere dubbi che, anche nel sistema comunitario, si debba tenere conto della presenza, in relazione allo svolgimento dei servizi imprenditoriali che soddisfano interessi generali, dei diritti degli utenti e dei loro interessi, che sono in grado di assumere lo spessore di un valore collettivo e quindi di giustificare un regime speciale, pubblicistico del servizio (è significativo che sia in Francia sia, oggi, anche in Italia il giudice amministrativo e non quello ordinario abbia la competenza in via esclusiva, per materia, nelle controversie sui servizi pubblici, indipendentemente dalla natura pubblica o privata del soggetto gestore).

Le stesse norme del Trattato indicano la specificità dei pubblici servizi, quando, ad esempio, per i servizi d'interesse economico generale, all'art. 86 del Trattato si precisa che le regole della concorrenza sono operanti "nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di fatto e di diritto, della specifica missione loro affidata" (par. 2).

3.2 - E la giurisprudenza della Corte di giustizia ha avallato l'opinione per cui la sottrazione alle regole di concorrenza è giustificata, quando sia necessaria per consentire l'equilibrio dell'impresa costretta a sopportare le diseconomie che derivano dall'adempimento degli obblighi imposti al servizio nell'interesse generale.

E ciò non solo quando si tratti di fornire il servizio anche in zone non appetibili (caso Corbeau – Corte di Giustizia 19 maggio 1993, in causa C-320/91), ma anche quando si tratti di rispettare obblighi imposti da scelte del legislatore per la tutela di interessi pubblici (come quello dell'ambiente - caso del Comune di Almelo - Corte di giustizia 27 aprile 1994 in causa C-393/92) ovvero quello della sicurezza del trasporto (caso

Corsica ferries, Corte di giustizia 18 giugno 1998, in causa C-266/96), ovvero quando si tratti più semplicemente di evitare un turbamento dell'equilibrio economico in grado di investire non solo e non tanto l'impresa interessata quanto i principi che disciplinano il sistema vigente nel settore (controversie sulla legittimità dei monopoli di importazione ed esportazione di energia elettrica tra la Commissione e i Paesi bassi, l'Italia, la Francia, Corte di giustizia 23 ottobre 1997, in cause C-157/94, C-158/94, C-159/94).

Le regole della concorrenza possono essere derogate quando la loro applicazione porta all'impossibilità di adempiere alle obbligazioni relative al servizio, nel rispetto dei principi di diffusione del servizio, di continuità delle forniture, di eguaglianza di trattamento degli utenti.

3.3 - Anche il chiarimento fornito dalla Commissione sul nuovo e pregnante concetto di servizio universale (nelle note comunicazioni del 1996 e del 2000) - definito come quello finalizzato a garantire ovunque l'accesso di tutti a determinate prestazioni essenziali, di qualità e a prezzi abbordabili - permette di sottolineare la necessità di subordinare i rigorosi criteri economici del mercato all'esigenza di conformarli ai fini sociali da perseguire.

L'affermazione dei principi di parità, universalità, eguaglianza, continuità, adeguamento, trasparenza nella gestione, nella tariffazione e nel finanziamento diventano funzionali al perseguimento anche di altri interessi pubblici come quello dell'ambiente, della gestione del territorio e della sicurezza degli approvvigionamenti.

Ma soprattutto i principi relativi al servizio universale si collegano all'affermazione, anche nell'ordinamento comunitario, del principio di eguaglianza sostanziale, della coesione sociale e della solidarietà, principi di cui, non a caso, tiene conto la seconda comunicazione del 2000, successiva all'entrata in vigore dell'art. 16 del Trattato (inserito nel Trattato di Amsterdam) secondo cui "fatti salvi gli artt. 73, 86, e 87 (il che significa che le

regole di concorrenza restano ferme), in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, la Comunità e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito di applicazione del presente trattato, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni che consentano di assolvere i loro compiti".

Si tratta di una norma del cui effetto diretto si può certo dubitare ma che sintetizza il difficile dibattito tra gli Stati che intendono mantenere le discipline derogatorie sulla concorrenza dei rispettivi ordinamenti, per sottolineare e garantire lo sviluppo dei diritti, e gli Stati che ritengono, invece, sufficiente, per ottenere i risultati di solidarietà e coesione sociale, il rispetto dei principi già affermati dal Trattato in tema di concorrenza.

3.4 - Le resistenze all'applicazione automatica e senza mediazioni del principio di concorrenza sono confermate dagli studi di comparazione dei sistemi positivi vigenti nei principali Stati europei

Come risulta da recenti ricerche, la Francia, la Svezia, il Regno Unito, la Germania sono dotati di sistemi di servizi pubblici locali fortemente ispirati al modello derogatorio rispetto ai principi di concorrenza ed in alcuni paesi europei le deroghe rispetto alle regole del mercato sono esplicitamente precisate in norme costituzionali (è il caso del Portogallo, art. 86 Cost.; della Spagna, cfr. art. 128 Cost., che riconosce l'iniziativa pubblica nell'attività economica e dispone la riserva al settore pubblico di risorse o servizi essenziali). In Francia, per esempio, il sistema dei servizi pubblici è improntato sulla base della distinzione tra *marchés publics de gestion déléguée* e *contracts de gestion déléguée des services publics*, fondata sulla modalità di remunerazione del gestore (nel caso in cui il contraente privato percepisce un corrispettivo a carico del bilancio dell'ente locale, si è in presenza di un *marché*; nel caso in cui, invece, tale corrispettivo è ricavato

dalle redevances versate dagli utenti, si è in presenza di un *contract de délégation*). Mentre il settore dei *marchés* è da tempo conforme ai principi della concorrenza - grazie all'introduzione di regole volte ad affermare la necessità di procedure concorsuali, che garantiscano una scelta trasparente e imparziale del contraente (con delle eccezioni per i casi in cui non sia superata una certa soglia, oppure ricorrano particolari ragioni di urgenza) - il settore dei *contracts* è stato per lungo tempo impermeabile all'introduzione delle regole concorrenziali. Soltanto di recente sono state introdotte, anche con riferimento a questo settore, regole ispirate ai principi di uguaglianza e di libera concorrenza, che pur lasciano ancora ampi margini di discrezionalità dell'ente locale. Analoghe considerazioni valgono per la Germania, dove la partecipazione del settore privato alla gestione dei servizi pubblici sul piano locale costituisce ancor oggi una relativa eccezione; mancano, infatti, norme che obblighino Comuni e Kreise a mettere in concorrenza le offerte delle proprie imprese con quelle di eventuali imprese private interessate, anche se l'esigenza di attuare le direttive comunitarie relative ai vari settori di servizi pubblici ha determinato adempimenti rilevanti (per alcuni servizi di livello federale) e un notevole impatto sui servizi locali.

3.5 – In conclusione, le esigenze sancite dall'art. 16 introdotto dal Trattato di Amsterdam sono certamente echeggiate dall'art. 26 della Carta dei diritti fondamentali di Nizza che riprende la formulazione dell'art. 16, riconoscendo la necessità di contemperare i principi neoliberalisti del Trattato con i valori sociali in cui l'Unione si riconosce.

In buona sostanza, si può constatare che l'Europa si rende conto della necessità di tutelare gli utenti dei servizi e che ritiene anch'essa possibile e talora necessario il riconoscimento di deroghe in tutte le ipotesi di fallimento o di insufficienza del mercato, ma anche in relazione alla necessità di riconoscere e rispettare l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle

legislazioni e prassi nazionali (così si esprime l'art. 36 della Carta dei diritti).

La massima valorizzazione dell'apertura dei mercati (vedi punto 58 della comunicazione della Commissione del 2001/c 17/4) costituisce un obiettivo primario della Comunità. Le logiche seguite dalla Commissione e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia tendono a scrutinare con rigore le ipotesi di distacco dalle regole della concorrenza, ma resta uno spazio di flessibilità per consentire deroghe che tengano conto delle esigenze e delle tradizioni di ciascuna comunità locale.

4 – Certo, nel momento in cui si presceglie una modalità di apertura al mercato quale quella della gara per il mercato, non possono non scattare i richiami alla coerenza da parte degli organi comunitari ed in particolare da parte della stessa Commissione (come è avvenuto puntualmente nei confronti dello stesso sistema introdotto dall'art. 35).

4.1 – Ma ciò che occorre sottolineare è che le modalità di definizione del rapporto tra esigenze di natura pubblica e principio di concorrenza, nell'esercizio dell'attività imprenditoriale, possono variare ed essere articolate in termini diversificati in ciascuna realtà locale.

Ed è questo il terzo aspetto del quadro normativo che intendo richiamare: quello cioè del rapporto tra competenza legislativa statale e competenza legislativa regionale, nel determinare l'assetto organizzativo dei servizi pubblici locali alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione.

Su questo punto vorrei premettere che non condivido l'atteggiamento critico di molti interpreti che – di fronte all'obiettivo difficoltà di attuazione posta dalle radicali innovazioni introdotte dal Titolo V – preferiscono sottolineare le conseguenze nefaste che l'applicazione della nuova disciplina porterebbe con sé.

Si invocano forme di sorda resistenza passiva di fronte al pericoloso smantellamento di assetti in

via di consolidamento (ad esempio sugli equilibri determinatisi nel mercato a valle delle privatizzazioni già avviate, mi riferisco alle vicende del mercato dell'energia).

Si auspica da taluno la prudenza del legislatore regionale, che dovrebbe attendere tempi migliori prima di avviare il suo intervento.

Non condivido questa impostazione, in primo luogo, per un problema di metodo.

Il giurista (ma anche l'operatore, l'amministratore regionale e statale) non deve fermarsi a sottolineare le imperfezioni delle norme positive – specie se si tratta di norme di revisione costituzionale, che tra l'altro hanno superato positivamente la procedura referendaria – deve in primo luogo interpretarle perché producano adeguatamente i propri effetti.

La nuova forma di stato regionale è vigente ed il problema è di non ritardarne l'attuazione, perché l'inerzia può produrre danni peggiori.

In secondo luogo, perché ritengo che la nuova definizione del rapporto tra lo Stato e le autonomie locali, dettata dal Titolo V, sia il frutto di un processo di lungo periodo e risponda ad una logica profonda, nel senso dello sviluppo democratico e della partecipazione, che deve non solo essere accettata, ma promossa.

Non è il caso di sottolineare – in questa sede - la rilevanza delle innovazioni introdotte dalla revisione costituzionale: (la perdita di centralità dello Stato nella definizione della disciplina legislativa; il ribaltamento del criterio di attribuzione della competenza residuale prima attribuita allo Stato e ora alle Regioni; la fine del parallelismo tra competenze legislative e competenze amministrative; il nuovo ruolo, la nuova dignità dell'autonomia delle Amministrazioni comunali e provinciali; i principi di sussidiarietà e di leale cooperazione).

Né si possono elencare qui i motivi della mia convinzione circa le radici profonde della riforma (nel modello costituente; nelle esigenze di riforma contestuale dell'Amministrazione centrale e locale già avviata dalle c.d. leggi Bassanini; nel rapporto ormai necessario con i modelli di amministrazione

del contesto europeo), ma credo che il caso dei servizi pubblici sia un esempio tra i più emblematici del nuovo modo di concepire l'esercizio dei poteri pubblici e la distribuzione delle relative responsabilità che il Titolo V ha introdotto.

4.2 – In primo luogo, il caso dei servizi pubblici costituisce uno degli esempi più evidenti di come nel sistema economico a più livelli (locale, nazionale, europeo, mondiale) la definizione delle competenze non possa avvenire nei soli termini tradizionali dell'attribuzione delle competenze per materia e della relativa separazione.

La Corte costituzionale ha già chiarito che l'art. 117 Cost., nei commi II e III, esplicitamente, e nel comma IV, implicitamente, fa riferimento a “materie” che non possono essere considerate materie tipiche - sfere di attribuzione in senso stretto - : vi sono obiettivi (come l'ambiente, vedi la sent. n. 407 del 2002) e settori di attività (come le attività mediche, vedi la sent. n. 282 del 2002), che non sono riconducibili ad una materia ma che occupano in modo trasversale la responsabilità di tutti i livelli di governo.

Secondo il principio di sussidiarietà si dovrà individuare, settore per settore, quali sono i compiti da affidare a ciascun livello di governo, individuando il livello di governo più adeguato per conseguire l'obiettivo.

Un criterio di fondo si può, peraltro, individuare: allo Stato, infatti, si attribuiscono le funzioni essenziali che consentono di definire il ruolo ed i limiti dell'apparato centrale (potere estero e poteri relativi alla sicurezza esterna; governo della moneta e dell'economia; definizione degli aspetti più rilevanti dell'organizzazione della Repubblica; ordine e sicurezza interna; perseguimento delle funzioni dello Stato sociale, nonché tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali). Si tratta cioè delle funzioni fondamentali che permettono di garantire l'unità del sistema e di affermare il principio dell'eguaglianza nei confronti di tutti i cittadini (basti pensare alle competenze dello Stato nel fissare le regole in materia di concorrenza, le regole in materia di ordinamento civile e penale,

nello stabilire i principi in materia di istruzione ovvero i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali).

Alle regioni spetta la gestione delle istituzioni del quotidiano e la gestione delle attività di supporto del sistema economico delle comunità che rappresentano. Ad esse, infatti, viene affidata una competenza legislativa concorrente ed una competenza legislativa piena o esclusiva in settori che sono più vicini alla vita della comunità che esse rappresentano.

Se guardiamo in sintesi l'elenco delle materie definite in positivo dall'art. 117, comma III, e in negativo dallo stesso art. 117, comma IV, possiamo individuare nella gestione del territorio, nella definizione delle infrastrutture e dei servizi indispensabili al funzionamento dell'economia del rispettivo territorio la sintesi della competenza regionale.

In questo contesto si spiega perché nel settore dei servizi pubblici locali si possono sovrapporre competenze del legislatore statale e competenze del legislatore regionale.

Lo Stato può infatti dettare norme per la tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e); per definire le funzioni fondamentali dei comuni (art. 117, comma 2, lett. p); per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, comma 2, lett. s); può soprattutto determinare i livelli minimi essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m).

Ma si tratta di competenze trasversali, di clausole di salvaguardia dell'unità del sistema; si tratta di competenze orizzontali in grado di incidere profondamente sulle competenze regionali, ma che possono svolgersi correttamente solo se siano limitate alla definizione degli interessi unitari che ne giustificano l'attribuzione alla funzione legislativa statale.

Ma la regione ha sicuramente una ben più ampia competenza nell'ambito dei servizi pubblici locali, perché i servizi pubblici o sono una materia - come tale non menzionata dall'art. 117, II e III

comma, Cost., e quindi da ricondurre alla competenza legislativa residuale del IV comma dell'art. 117 - o non sono una materia in senso stretto ma allora individuano una funzione, quella di decidere in che termini e con quali modalità rendere effettivi (mediante la disciplina del servizio) i diritti degli utenti, con la conseguenza che la competenza sui servizi si collega alla competenza relativa agli interessi che si intendono soddisfare. Ed è ovvio che le regioni trovino spazio sia nelle competenze legislative concorrenti - basti pensare alla distribuzione nazionale dell'energia; alla valorizzazione dei beni culturali, promozione ed organizzazione delle attività culturali; alle grandi reti di trasporto, porti e aeroporti; comunicazione; al governo del territorio; alla salute - sia in quella residuale - distribuzione locale dell'energia; trasporto locale, ed ultima, ma decisiva, la competenza residuale in materia di industria e commercio.

In tutte queste materie si trova il fondamento di quelle competenze legislative e regolamentari - secondo quanto affermato dall'art. 117, comma 6, in base al quale "la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia" - che non possono non implicare il diritto dovere delle regioni di determinare i modelli organizzativi delle funzioni che attengono alla soddisfazione dei diritti e dei servizi coinvolti in ciascun settore di materia.

In secondo luogo, il tema dei servizi mette in evidenza un secondo aspetto centrale della riforma: la necessità di accettare un sistema flessibile di definizione delle reciproche competenze, che si fondi sul coordinamento e sul rispetto reciproco dei ruoli, perché non si può garantire l'efficienza di un servizio pubblico di natura imprenditoriale se non vi è coordinamento tra la rete locale del servizio e le indicazioni che provengono dal mercato più ampio nazionale ed europeo.

4.3 - A mio avviso giustamente alcune regioni (in assenza di una sede parlamentare - la camera delle regioni - in cui perseguire il concreto coor-

dinamento) hanno posto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 della legge n. 448 del 2001 per lesione delle rispettive competenze.

La contestazione è legittima perché la norma effettua delle scelte relative al modello organizzativo dei servizi ed al relativo processo di privatizzazione che non possono essere accettate in tutta la loro portata dalle regioni.

In primo luogo, è introdotta la distinzione fra servizi a rilevanza industriale – per i quali si prevedono trasformazioni societarie, privatizzazioni e gare – da quelli privi di rilevanza industriale, per i quali si conferma la gestione con affidamento diretto a istituzioni, aziende speciali, società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali, ovvero in economia in base alle modeste dimensioni o alle caratteristiche del servizio.

In secondo luogo, è affermato il principio della separazione della proprietà e gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni dall'erogazione del servizio da consegnarsi alla concorrenza per il mercato (deve essere conferita la titolarità del servizio a società di capitali da individuarsi attraverso l'espletamento di sole gare con procedura ad evidenza pubblica).

Inoltre, sono rinviate ad un successivo regolamento governativo non solo la individuazione dei servizi a rilevanza industriale e di quelli privi, ma anche la definizione di un congruo periodo di transizione, nel caso in cui questo non sia definito dalle norme di settore.

Il rinvio dimostra l'esigenza di flessibilità e di adattamento del sistema ai vari settori e la necessità di limitare all'essenziale i principi dettati in sede statale.

Queste norme, non reggono alle critiche formulate nei ricorsi regionali perché lo Stato non può determinare con regolamento quali sono i servizi industriali e quali quelli privi di rilevanza industriale e quindi individuare con riferimento ad entrambi il relativo modello gestionale.

La competenza regolamentare in materia di industria e di servizi è, infatti, - secondo quanto affermato dal già ricordato comma 6 dell'art. 117 Cost. - delle Regioni; se mai lo Stato potrebbe individuare con legge e non con regolamento tale

distinzione, ove dimostrasse che la scelta del modello organizzativo è strettamente necessaria per garantire la tutela della concorrenza.

4.4 – Certamente c'è un'obiettiva difficoltà perché vi è anche la necessità di distinguere tra tutela della concorrenza e promozione della concorrenza: la disciplina dei servizi pubblici locali implica la promozione della concorrenza che non è riservata allo Stato.

In ogni caso, la tutela della concorrenza non può risolversi nella definizione dei caratteri del servizio: si deve trattare dei limiti esterni, non di indicazioni vincolanti sul modello organizzativo.

Inoltre, non è rilevante il riferimento all'art. 117, lett. m) Cost., che non riguarda i servizi aventi natura industriale ma solo quelli sociali. Per questi ultimi poi la competenza statale è limitata alla determinazione dei livelli essenziali e quindi degli "standard" minimi delle prestazioni e ciò non preclude la competenza regionale a disciplinare gli aspetti concernenti l'organizzazione del servizio.

In ogni caso, si deve trattare di disciplina immediatamente applicabile, non di principi che necessitano di attuazione da parte del successivo regolamento.

4.5 – Infine, non rileva neppure la lettera p) dell'art. 117, comma 2, Cost. in quanto la gestione del servizio pubblico non costituisce una funzione fondamentale dell'ente locale, ma un'attività di regola esercitata in regime di concorrenza e quindi sottratta ad una gestione effettuata con gli strumenti del potere pubblico: l'individuazione delle missioni non significa certamente definizione dei modelli organizzativi.

Sono e saranno gli enti locali i titolari delle funzioni regolative ed organizzative relative ai servizi pubblici e li potranno disciplinare forti della loro competenza regolamentare riconosciuta e valorizzata dall'art. 117, comma 6, Cost. secondo cui "I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina e all'organizzazione delle loro funzioni".

A tal proposito non credo che l'art. 117, comma 6, Cost., abbia attribuito agli enti locali una competenza per così dire omnicomprensiva, che fini-

rebbe per risolvere l'esercizio della potestà legislativa ad atti di mera attribuzione di funzioni, con la mera indicazione della finalità da raggiungere. Credo, piuttosto, che il rapporto tra leggi statali e regionali e regolamenti degli enti locali debba essere costruito in termini di concorrenza: legge statale e legge regionale, secondo le rispettive competenze, pongono i principi - nel caso di specie in materia di tutela della concorrenza e di determinazione dei livelli essenziali - ed all'interno di questi, che possono investire a seconda delle materie e degli interessi coinvolti anche l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni, opera il regolamento locale.

4.6 – Non c'è dubbio che la clausola relativa alla determinazione dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali di cui alla lett. m) dell'art. 117, comma 2, e l'interpretazione che ne verrà data dal legislatore e dalla Corte sarà la chiave di volta dell'intero ordinamento, del rapporto tra Stato sociale e struttura federale e autonomie locali. La clausola potrà funzionare come garanzia di unità del sistema e del principio di eguaglianza sostanziale: nell'uniformità delle prestazioni minime e delle relative garanzie si risolve il tipo di unità della Repubblica democratica.

L'unità dei diritti, peraltro, potrà funzionare solo se si terranno chiaramente distinti il soggetto che determina i livelli essenziali e i soggetti che producono, erogano e distribuiscono i servizi; solo se, nel concreto del mercato di ciascun settore, sarà stato possibile individuare le modalità con cui attuare questo principio, che in buona sostanza costituisce ulteriore applicazione del principio di sussidiarietà e dei principi di adeguatezza e di differenziazione; cioè, ancora una volta, se si terrà conto delle esigenze di flessibilità del sistema, indipendentemente dai profili di legittimità o meno dell'art. 35.

4.7 – In conclusione, è perfettamente corretto intervenire con una legge regionale sul tema dei servizi pubblici locali di carattere industriale, sia perché è certa la competenza concorrente e residuale nelle materie che vi sono connesse, sia perché vi è sicuramente una competenza regionale a definire il concreto contemperamento tra le esigenze degli utenti e il rispetto dei principi comunitari sulla libera circolazione dei servizi e sull'applicazione del principio di concorrenza.

Anche la regione, infatti, si muove nell'ambito degli obblighi comunitari e può dare attuazione diretta alle norme e ai principi dell'ordinamento comunitario.

La controversia pendente tra Stato e Regioni sull'art. 35 potrebbe arricchirsi del ricorso dello Stato contro la legge regionale, ma potrebbe anche sopirsi con il subentro in vigore della legge regionale, che riespande le proprie competenze nell'area attualmente occupata dalla mancata attuazione dell'art. 35.

L'autonomia regionale si deve muovere in spazi sempre più ampi che il Titolo V Cost. delinea in termini coraggiosi: la verifica degli spazi che si possono riconoscere alle regioni in tema di servizi pubblici locali è un passaggio decisivo per comprendere la portata della riforma e il ruolo delle regioni nel sistema.

La definizione del modello organizzativo dei servizi è infatti il punto di snodo più delicato in ordine alla capacità del governo regionale di offrire un modello di servizi e di infrastrutture capaci di dare qualità decisive alla politica industriale delle Regioni. (1)

Stefano Grassi

Università di Firenze

(1) Nella predisposizione di questa relazione orale, ho tenuto, in particolare, presenti i seguenti contributi dottrinali: U. Pototschnig, I pubblici servizi, Padova, 1964; M. Clarich, Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi, in *Diritto pubblico*, 1998, 181 ss; D. Sorace, Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità, in *Diritto pubblico*, 1999, p. 419; M.A. Cabiddu, Servizi tra regole del mercato e principi costituzionali, in *Servizi pubblici concorrenza e diritti*, (a cura di) L. Ammannati, M.A. Cabiddu, P.De Carli, Giuffrè, 2001, p. 9 ss; nonché la ricerca comparata sugli ordinamenti di alcuni paesi membri della Comunità in *Rivista di diritto pubblico comparato europeo*, fasc. 11 del 2001; A. Vigneri, La liberalizzazione dei servizi pubblici locali, in *Le Regioni*, 2002, fasc. 5; C. Iannello, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1-2, 2002, p. 219 ss.; R. Villata, *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Milano, Giuffrè, 2003.

**La riforma dei servizi pubblici locali
in Italia: quale strategia**

Confservizi

1. LA STRATEGIA NORMATIVA

Il tema dei servizi pubblici rappresenta un terreno di elezione per la verifica della tenuta delle strategie normative delineate sull'azione dei pubblici poteri di un Paese. Invero, mentre con riguardo alle "funzioni", il legislatore è in qualche modo agevolato nelle proprie scelte dall'ampio e collaudato ventaglio di strumenti pubblicistici a sua disposizione, e, quindi, può ricorrere a norme e regole di azione ispirate al diritto pubblico in relazione ai "servizi", che le Pubbliche Amministrazioni devono erogare ai propri amministrati. Le norme pubblicistiche non risultano sempre idonee ad esaurire tutti gli aspetti e le vicende connesse ad una erogazione di servizi, per esempio, in tale ambito, il servizio si risolve nella erogazione di una o più prestazioni in cambio di un prezzo, sia esso denominato canone, tariffa, prezzo o quant'altro: ciò equivale a descrivere un chiaro schema privatistico, caratterizzato dalla scambio tra una prestazione ed un prezzo. Per i "servizi", dunque, si pone necessariamente un problema di combinazione tra norme di diritto pubblico e regole privatistiche. Di qui, l'esigenza di definire una strategia di politica legislativa.

Questo non vuol dire che in altri ambiti, il legislatore possa comunque prescindere da strategie; la strategia normativa è particolarmente necessaria per disciplinare il settore dei servizi pubblici e non solo per soddisfare mere ragioni di efficienza della normativa, ma per assicurare il concreto soddisfacimento degli interessi della collettività destinataria delle prestazioni in cui consiste il servizio. Il soddisfacimento degli interessi della collettività dipende da una serie di fattori non facilmente coordinabili fra loro. Si potrebbe, indubbiamente, pensare che esso dipenda dal livello della qualità dei servizi pubblici erogati, oppure anche dalla economicità delle prestazioni ottenute od ottenibili. Così come si potrebbe pensare alla efficienza e alla competitività dei gestori del servizio.

Qualità, economicità e competitività costituiscono parametri che possono indubbiamente vincolare la strategia normativa e la politica legislativa. Ma non

si deve dimenticare che ben altro deve essere il vincolo di scopo che deve orientare, in tale settore, l'azione del legislatore. Non dobbiamo dimenticarci che parliamo di prestazioni destinate a soddisfare esigenze, talvolta irrinunciabili ed insopprimibili, della collettività. Il cittadino ha "bisogno" dei servizi pubblici. Se così è, non si possono trascurare le esigenze di solidarietà che sono connesse alla prestazione dei servizi pubblici.

Del resto, anche a livello europeo, gli organi comunitari hanno riconosciuto primario rilievo ai principi di universalità e di equità di accesso ai servizi pubblici, la cui erogazione e fruibilità deve essere garantita a tutti, anche se allocati in zone in cui potrebbe non risultare economicamente conveniente portare i servizi. Vi sono zone in cui i servizi, per essere erogati, comportano impegni, risorse e spese che non possono essere coperti da quanto si incassa con le tariffe. Eppure, anche in tali casi, il servizio "deve" essere erogato. Il "servizio universale" è informato a regole di continuità, parità ed uguaglianza di accesso, adattamento ai bisogni, proprie di ogni servizio pubblico, ma è anche assoggetto ad un regime speciale che impone tariffe accessibili ed altre limitazioni al suo gestore, al fine di assicurare che esso venga comunque erogato in ogni zona, anche se non risulta redditizio per il gestore. Quindi, limiti e vincoli ulteriori, quali strumenti che assicurano la universalità del servizio pubblico. Delle esigenze di solidarietà e di equità si deve necessariamente tenere conto, nella scelta delle strategie normative. Quando, infatti, si è pensato di deregolamentare e, dunque, di percorrere una via in cui l'intervento del legislatore doveva risultare recessivo a tutto vantaggio delle regole formate dal mercato, per effetto della concorrenza.

La stessa UE aveva imposto il rispetto e l'attuazione del principio di libera concorrenza. Invero, il processo di integrazione europea ha determinato l'omogeneizzazione della protezione della concorrenza, creando un mercato in cui la competizione tra gli operatori è sostanzialmente libera da posizioni dominanti, da concentrazioni, da intese soffocanti. Nello stesso spirito, si è imposto agli enti pubblici che svolgessero attività di

impresa, di rinunciare ai propri privilegi, alle fonti di finanziamento riservate, a meccanismi di produzione e di azione basati sulla distribuzione delle diseconomie in capo alla collettività, così combattendo nel mercato ad armi pari con gli altri contendenti privati. In tal modo, si sono venuti a declassare quegli interessi pubblici connessi all'attività dell'ente pubblico, ora costretto ad agire sul mercato, al pari di ogni altro competitore privato. Ciò dovrebbe aver comportato, nell'ottica della strategia legislativa, una deregolamentazione dell'azione pubblica nell'economia, in quanto essa dovrebbe risultare oramai assoggettata alle regole del libero mercato e della concorrenza. La concorrenza, dunque, quale terreno d'elezione della deregulation. Ma, come già osservato, così non è stato e così, fortunatamente, non dovrebbe neppure mai essere.

Non bisogna, infatti, trascurare di assicurare adeguata protezione agli interessi generali della collettività e, in primo luogo, a quegli obiettivi di solidarietà e di equità, che ogni azione delle amministrazioni pubbliche e non solo, dunque, quella orientata alla erogazione di servizi, dovrebbe perseguire. Non si vuole, necessariamente, pensare a passati modelli di Stato sociale, ma si vuole semplicemente osservare l'inevitabilità di una politica legislativa orientata a curare interessi generali, anche in epoche di scelte orientate a favorire il libero mercato.

Si vuole, quindi, segnalare l'esigenza di una più attenta ri-regolamentazione, in cui l'intervento del legislatore sia ispirato a politiche di crescita della qualità della regolazione, che tenga conto dell'esigenza di assicurare la tutela degli interessi generali della collettività nel suo complesso e non solo di una parte, pur importante e significativa, di essa. È auspicabile, pertanto, che il legislatore compia sempre "scelte sostenibili".

Del resto, come è stato acutamente osservato da attenti studiosi, "tale regola generale di sostenibilità" trova riscontro nel principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, che impone la graduazione della invasività dell'intervento pubblico in rapporto all'interesse da proteggere e al risultato da raggiungere. Lo stesso principio di

sussidiarietà è chiamato ad operare e a svolgere una "funzione di distribuzione" tra pubblico e privato dei campi dell'azione e dell'intervento dei pubblici poteri nei settori economici, dei servizi e, in genere, delle prestazioni alla collettività. Bisognerà, invero, far sì che la sussidiarietà contribuisca a chiarire i confini tra diritti sociali e libertà economiche, e dunque bilanciando i momenti e gli ambiti dell'intervento pubblico in funzione di regolazione per il riequilibrio e la tutela di possibili situazioni di minorazione o di deficit sociale in ordine alla soddisfazione di bisogni primari in cui si venisse eventualmente a trovare una parte della collettività. Se il libero mercato non è in grado di soddisfare siffatti bisogni minimi deve intervenire la regola pubblica.

2. IL CONTESTO NEL QUALE E' INTERVENUTA LA RIFORMA DELL'ART. 35.

Di tutto ciò il legislatore avrebbe dovuto tenere conto nell'affrontare il problema di dettare una adeguata disciplina dei servizi pubblici locali. Ma il risultato è stato spesso deludente ed ambiguo. Il dramma è che trattasi di delusioni ed ambiguità che vengono scontate e fatte gravare sul cittadino – utente, il quale avrebbe avuto bisogno di vedere soddisfatte, nel migliore modo possibile, i propri bisogni primari, con un elevato livello qualitativo del servizio erogato, una distribuzione equa e con tariffe contenute. Il modello societario scelto dalla legge 142/90, pur favorendo in tale delicato settore l'apertura ai privati, è risultato ambiguo, nella misura in cui rappresentato uno strumento di "forti tentazioni" per l'ente locale azionista, suggerendogli operazioni finalizzate più all'accrescimento del valore della propria partecipazione azionaria, che all'innalzamento del livello e della qualità del servizio erogato. L'ente locale si è trovato spesso ad accettare riduzioni sulla quantità e qualità del servizio a vantaggio dei risultati economici della società, lanciandosi in operazioni speculative ed elusive della concorrenza, costruendo società partecipate da una pluralità di enti, i quali cedevano alla stessa il compito di gestire in toto i propri servizi pubblici, pur parte-

cipando solo in misura minima alla stessa società. A ciò si aggiunge la ritenuta possibilità di svolgere “attività extraterritoriale” per evidenziare il ruolo imprenditoriale, più che di servizio, assunto dalla società. Insomma, l’ente pubblico si era venuto a trasformare in un vero e proprio imprenditore, dimenticando la peculiarità dell’oggetto della sua attività e che doveva erogare un servizio per conto della collettività. La pluralità di figure soggettive sparse sul territorio, che sono risultate coinvolte nel sistema di governo dei servizi pubblici, hanno orientato a criteri non uniformi le proprie scelte. Ne sono derivate società miste in cui l’ente locale si è trasformato in un gestore di realtà complesse, operanti in ambiti finanziari e industriali notevoli, con quotazione in borsa.

Tutto ciò ha comportato disuguaglianze e squilibri, risultando del tutto disomogenea la qualità del servizio erogato nelle varie realtà territoriali. A seconda della forza e della capacità del gestore di potevano osservare livelli di efficienza e gradi di soddisfazione della utenza notevolmente diversi da una parte all’altra del territorio, in barba alle esigenze di solidarietà, equità, universalità.

A ciò si aggiungano i rilievi giuridici evidenziati dalla Commissione Europea, la quale ha escluso che si potesse continuare ad effettuare affidamenti diretto per la gestione del servizio pubblico, specie tramite la concessione, occorrendo invece la gara, che non poteva essere ridotta al solo aspetto della scelta del partner privato con cui costituire la spa. Al riguardo, si è dovuto ribadire, con una circolare del Ministro delle Politiche Comunitarie del 19 ottobre 2001, che l’affidamento a società miste della gestione di servizi pubblici locali, potesse prescindere dal rispetto delle procedure di evidenza pubblica e dunque dalla gara solo in caso di affidamento “*in house*” e dunque quando l’ente locale affidatario eserciti sulla società mista un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e, dunque, solo quando tra ente locale e società mista sussistesse una relazione di sostanziale subordinazione gerarchica, come accadeva quando sussisteva un controllo gestionale e finanziario stringente dell’uno sull’altra. In caso contrario, l’affidamento doveva

avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza e di parità di trattamento stabiliti dal Trattato dell’UE e quindi sostanzialmente con procedure comunque competitive, fondate su una gara.

Alla luce dei rilievi comunitari si è cercato di porre rimedio alle contestazioni mosse, riformando il sistema con l’art. 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2001). Può dirsi riuscita l’operazione? Può ritenersi che l’art. 35 abbia eliminato i dubbi sollevati dalla UE? Può ritenersi che il legislatore con tale disposizione ha attuato una strategia che tenesse conto dei vincoli e degli obiettivi sopra ricordati?

Pur se il percorso normativo non è ancora completato, mancando il regolamento, non mi sembra che si possa formulare risposta positiva al quesito.

3. I CONTENUTI E GLI OBIETTIVI DELL’ART. 35

L’art. 35 distingue i servizi pubblici locali in quelli aventi rilevanza industriale e quelli che ne sono privi, scegliendo così un criterio più restrittivo (il rilievo “industriale”) di quello scelto in passato (la legge 142/90 si richiamava al rilievo “imprenditoriale”), e rimettendo comunque al futuro regolamento il compito di individuare i servizi aventi rilevanza industriale. La disciplina dei servizi pubblici locali aventi rilevanza industriale (cioè i più importanti e la maggior parte) sembra presentare un carattere sussidiario, nella misura in cui si prevede espressamente che “restano ferme le disposizioni previste per i singoli settori e quelli nazionali di attuazione delle normative comunitarie” (comma 1 art. 113). Oscuro risulta, dunque, il suo campo di applicazione. Dubbia è anche la immediata percettività delle numerose disposizioni innovative che esso contiene, disputandosi se debbano considerarsi immediatamente operative o subordinate all’approvazione del regolamento di attuazione.

L’art. 35 innova fortemente sulle modalità organizzative del servizio; esso è ispirato ai seguenti principi:

- a. Separazione della proprietà delle reti e degli impianti dalla gestione del servizio;

- b. Prevedere che la gestione delle reti e degli impianti e quella di erogazione del servizio sia normalmente integrata, essendo consentita la gestione separata “nei casi stabiliti dalle discipline di settore” (comma 2 nuovo art. 113);
- c. Il principio della proprietà pubblica delle reti e degli impianti. Questi debbono essere di proprietà degli enti locali e la proprietà pubblica è incedibile (comma 2 art. 113). Questi, tuttavia, possono conferire la proprietà di reti ed impianti a società di capitali di cui detengono la maggioranza, e tale quota maggioritaria è incedibile (cd. scorporo: comma 13 art. 113). Tali società devono mettere le reti e gli impianti a disposizione dei gestori del servizio, o, in caso di gestione separata, del gestore delle reti, in corrispettivo di un canone. A tali società deve essere trasferita la proprietà delle reti e degli impianti anche in caso di scorporo, a cui si ricorre qualora nelle mani di una società mista di gestione di servizi a partecipazione pubblica maggioritaria sia concentrata anche la proprietà delle reti e degli impianti utilizzati per il servizio (art. 35 comma 9). In tal caso, a seguito dello scorporo la gestione del servizio rimane in capo alla società mista maggioritaria. Tuttavia, l’ente locale può cedere, in tutto o in parte, la propria partecipazione nelle società erogatrici dei servizi, ferma restando la durata delle concessioni e degli affidamenti (art. 113 comma 12). Il principio della proprietà pubblica delle reti e degli impianti e il principio dello scorporo soffrono eccezioni in caso di società quotate o quotande in borsa con capitale pubblico maggioritario, relativamente alle quali è anche previsto che l’ente locale possa cedere in tutto o in parte la propria quota. Ove ciò avvenga, su reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali è costituito un diritto di uso perpetuo ed inalienabile a favore degli stessi enti locali, mentre al proprietario spetterà un canone d’uso (art. 35 comma 11).
- d. In caso di gestione separata delle reti da quella di erogazione del servizio, si prevede che per la gestione delle reti, gli enti locali possono ricorrere:
 - i. a società miste con maggioranza pubblica: a cui possono affidare direttamente l’attività;
 - ii. a imprese idonee, da scegliere mediante procedura competitiva.
- e. In caso di gestione separata, l’erogazione del servizio avviene con conferimento a società di capitali individuate mediante procedura di evidenza pubblica;
- f. Nulla si precisa circa le modalità di affidamento del servizio integrato, anche se sembra pacifico che esso debba essere assoggettato al regime della gara;
- g. Per il servizio idrico integrato, si prevede che esso, entro il 30 giugno 2003, possa essere affidato a società partecipate unicamente da enti locali che fanno parte dello stesso ATO, per un periodo di tempo non superiore a cinque anni.
- h. I rapporti tra enti locali e società di erogazione del servizio o di gestione delle reti e impianti sono regolati da contratti di servizio, che dovranno prevedere i livelli dei servizi da garantire ed adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli prescelti.

4. IL REGOLAMENTO: I PROBLEMI DI METODO

Con regolamento, da emanare ai sensi dell’articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentite le Autorità indipendenti di settore e la Conferenza unificata, il Governo:

1. adotta le disposizioni necessarie per l’esecuzione e l’attuazione dell’art. 35, con l’individuazione dei servizi pubblici aventi rilevanza industriale, di cui all’articolo 113, comma 1, del TUEL;
2. indica i termini, comunque non inferiori a tre anni e non superiori a cinque anni, di scadenza o di anticipata cessazione della concessione rilasciata con procedure diverse dall’evidenza pubblica;
3. definisce altresì le condizioni per l’ammissione alle gare di imprese estere, o di imprese italiane che abbiano avuto all’estero la gestione del servizio senza ricorrere a procedure di evidenza pubblica, a condizione che, nel primo caso, sia fatto salvo il principio di reciprocità

e siano garantiti tempi certi per l'effettiva apertura dei relativi mercati.

Di fronte a questo "mandato" dato dal legislatore al Governo, la potestà normativa secondaria aveva di fronte a sé varie opzioni metodologiche. E proprio sul "metodo" si è sviluppato il primo dibattito del tavolo tecnico istituito a Palazzo Chigi e da me coordinato, per la predisposizione del testo regolamentare.

Bisogna, infatti, considerare che si tratta di un regolamento di "attuazione e integrazione", tipologia alla quale la dottrina e la giurisprudenza riconnette tradizionalmente il potere non solo di introdurre norme di dettaglio, ma anche di ampliare il contesto delineato dalla legge, integrando e meglio specificando le relative norme di principio.

I possibili metodi:

- a. il metodo ristretto: limitarsi a dare attuazione e a meglio specificare i tre punti che espressamente la legge riserva alla potestà regolamentare (metodo privilegiato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, che si è limitato ad una bozza di pochi articoli, con in più un tentativo di disciplinare con norma di chiusura il livello minimo garantito di qualità dei servizi, così cercando di dare un minimo sponda alle ricordate esigenze di solidarietà, di universalità e di equità di accesso);
- b. il metodo ampio: predisporre un testo organico completo, che riprenda e riproponga secondo un ordine più adeguato, chiaro ed intellegibile, anche le norme della legge. Tale metodo è stato privilegiato e seguito dal Ministero dell'economia e delle finanze nel predisporre il suo schema di regolamento. Il rischio era quello di una delegificazione di norme legifimate e quindi di assoggettare scelte legislative a possibili sindacati da parte del Giudice in sede di possibili impugnative del regolamento;
- c. il metodo intermedio, proposto dall'Ufficio Legislativo della Presidenza del Consiglio e segnatamente da chi vi parla, con il quale, cogliendo lo spirito e l'essenza del tipo di regolamento che si doveva predisporre, si rite-

neva opportuno anzitutto disciplinare i punti ad esso espressamente riservati dalla legge, ma, in secondo luogo, si riteneva opportuno "cogliere l'occasione" per sciogliere quei nodi, anche di tipo interpretativo che la disposizione della legge aveva posto.

In particolare, visto anche la posizione formalmente assunta dal Governo in relazione alla procedura di infrazione aperta dalla Commissione Europea, che ha riservato importante rilievo al regolamento, quale strumento di chiarificazione delle serie astratte di ipotesi e delle norme generali contenute nell'art. 35, finanche a sostenere che la stessa applicabilità di quest'ultimo sarebbe subordinata alla emanazione del regolamento, sarebbe stato opportuno che con tale strumento si cogliesse l'occasione per dare alla riforma operata con l'art. 35 una interpretazione il più possibile vicina e coerente con la normativa europea, specie per quanto riguarda il rispetto del principio della gara, quale strumento che assicurare la concorrenza ed evita discriminazioni e disparità di trattamento, nonché per fornire spiegazioni circa la durata del periodo transitorio.

Il primo problema che bisognava cogliere l'occasione per sciogliere era quello dell'ambito di applicazione del regolamento e della stessa legge. Invero, nella misura in cui si facevano "salve le disposizioni previste per i singoli settori", sarebbe stato opportuno svolgere una ricognizione di tali disposizioni per verificare in che misura e con quale ampiezza lo sforzo che si stava cercando di approfondire avrebbe avuto concreta incidenza e, dunque, verificare dove si andava ad impattare con la nuova regolamentazione. L'operazione risultava necessaria, perché a parte i soliti riferimenti alla disciplina dei servizi afferenti ai settori dell'energia elettrica e del gas naturale (rispettivamente contenuta nel dlgs. 79/99 e 164/2000, nonché al settore del trasporto pubblico locale, il quale trova la sua disciplina nel dlgs. 422/97, bisognava fare i conti con normative particolari, come ad esempio, quella sull'Ente Acquedotto Pugliese che prevede una particolare e lunga durata della titolarità dei servizi di sua competen-

za. Bisognava, in particolare, capire se tali regolamentazioni speciali risultavano operanti in funzione derogatoria della normativa generale introdotta dall'art. 35 in quanto disposizioni di settore assoggettate alla previsione del comma 1 dell'art. 113. Se così non fosse, si poteva porre il dubbio che l'art. 35 avesse implicitamente abrogato le norme pregresse incompatibili con il regime di apertura alla concorrenza a cui esso era orientato. Del resto, il problema è molto significativo, perché ad interpretare letteralmente la riserva contenuta nell'art. 35, sembrerebbe, secondo una rapida ricerca compiuta dall'ufficio legislativo del Ministero delle Attività Produttive, che gli unici servizi pubblici locali che potevano rimanere fuori dalla deroga erano i servizi cimiteriali. Nel corso delle riunioni si è deciso di lavorare sullo schema di regolamento predisposto dal Ministero dell'economia e delle finanze, perché, risultando ispirato al metodo ampio, consentiva una più attenta analisi delle questioni.

5. IL REGOLAMENTO: I CONTENUTI

Uno dei compiti del regolamento era quello di "individuare i servizi pubblici aventi rilevanza industriale". La scelta operata nella proposta del Ministero dell'economia e delle finanze è stata quella di fare riferimento "ai settori" anziché individuare in dettaglio ciascun servizio. Tale scelta è stata giustificata con l'esigenza di evitare il rischio che la definizione di servizio industriale diventasse ben presto obsoleta a causa di innovazioni normative o tecnologiche. Pertanto, servizi pubblici locali di rilevanza industriale sarebbero quelli che, nei settori individuati, presentano sia il carattere pubblico che quello locale. La scelta di indicare i "settori" anziché i "servizi specifici" se assicura maggiore flessibilità, allo stesso tempo crea incertezza, lasciando troppi spazi alla discrezionalità dell'operatore.

Lo schema di regolamento proposto dal Dipartimento delle Funzioni Pubbliche ancora la definizione della rilevanza industriale a talune caratteristiche che deve presentare il soggetto esercente, come il numero di dipendenti, il fatturato, e simili. Sarebbe auspicabile, tuttavia, che

venissero individuati criteri meno rigidi.

Invero, il regolamento dovrebbe costituire lo strumento per individuare i criteri in base ai quali un servizio può qualificarsi di rilevanza industriale, valorizzando il dato evolutivo che ha portato la normativa a passare dalla rilevanza imprenditoriale a quella industriale. Se anche ci si volesse ancorare al flessibile ed ampio richiamo ai servizi erogati, nei settori individuati in sede regolamentare, sarebbe comunque opportuno pensare ad un meccanismo di controllo ex post, che verifichi la coerenza e l'omogeneità dei criteri utilizzati per individuare i servizi specifici da assoggettare alla riforma.

Quindi, lo schema di regolamento prosegue secondo la seguente linea di azione:

- a. Disciplina della proprietà della rete (art. 3);
- b. Disciplina della gestione della rete (art. 4);
- c. Disciplina delle modalità di affidamento della gestione integrata (art. 5);
- d. Disciplina dell'affidamento della gestione del servizio (art. 6);
- e. Disciplina delle modalità per l'affidamento congiunto di una pluralità di servizi (art. 7)
- f. Disciplina dei casi di esclusione dalle procedure per l'affidamento della gestione del servizio (art. 8);
- g. Disciplina dei servizi in ambito sovracomunale (art. 9);
- h. Disciplina degli affidamenti della gestione del servizio idrico integrato (art. 10);
- i. Disciplina del periodo transitorio (art. 11)
- j. Disciplina delle imprese degli enti locali e della trasformazione in società di capitali delle aziende speciali (art. 12);
- k. Disciplina dei servizi privi di rilevanza industriale (artt. 13 – 15).

Senza avere la pretesa di illustrare, punto per punto, il contenuto dell'articolato, appare utile segnalare, anzitutto, che esso, per la maggior parte dei suoi contenuti, riprende quanto previsto nell'art. 35, compiendo una sorta di operazione di delegificazione, abbastanza dubbia, anche se apprezzabile per l'intento di "mettere ordine" alla successione di norme, non sempre chiare nella loro portata, effettuata dall'art. 35.

6. I DUBBI DI COMPATIBILITÀ CON L'ORDINAMENTO COMUNITARIO ESPRESSI DALLA COMMISSIONE EUROPEA: GLI AFFIDAMENTI DIRETTI, LA GESTIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO E IL PERIODO TRANSITORIO.

Bisogna, invece, soffermarsi su taluni aspetti del regolamento, specie se collegati alle argomentazioni utilizzate dalla Commissione UE per contestare le scelte operate dal legislatore nazionale: il problema degli affidamenti diretti.

Anzitutto, l'esigenza che siano rispettati per gli affidamenti nel settore i principi in tema di gara e di evidenza pubblica, assoggettando ai principi del Trattato (trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione). Ora, per quanto riguarda le scelte connesse alla gestione e all'erogazione del servizio pubblico, non sembra che possano porsi problemi, nella misura in cui viene ribadito che l'affidamento di tale servizio deve avvenire "attraverso l'espletamento di gare con procedure di evidenza pubblica" (art. 113, comma 5). Analoga regola viene sancita, nello schema di regolamento, per l'affidamento della gestione integrata (art. 5 schema regolamento Ministero Economia e Finanze).

Per l'affidamento della gestione delle reti, nel caso in cui questa risulti separata dalla gestione del servizio, si prevedono due forme:

- a. l'affidamento a una società di capitali scelta a mezzo gara: forma che non desta preoccupazione;
- b. l'affidamento diretto a società mista a maggioranza pubblica (art. 113 comma 4). Lo schema di regolamento prevede al riguardo, con indicazione che sembra più restrittiva, peraltro non consentita dalla lettera del comma 13 dell'art. 113, che tale società sia quella costituita per avere conferita la proprietà delle reti.

Per queste ultime, così come per gli affidamenti in genere alla società miste a maggioranza pubblica, si pone il problema del rispetto delle indicazioni comunitarie, nella misura in cui anche per vicende simili sembra essersi affermata la regola

del rispetto dei principi di trasparenza, di concorrenza e non discriminazione. Il che impone il rispetto del principio della gara per lo stesso affidamento del servizio a società miste, salvo che non ricorrano gli estremi dell'affidamento in house, secondo le indicazioni fornite dalla sentenza Teckal del 18 novembre 1999. Quindi, solo se l'ente locale eserciti sulla società mista un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e la società mista quindi si configurasse comunque come una sorta di organo o ufficio esterno all'amministrazione non si sarebbero problemi di violazione delle regole comunitarie. Occorre un controllo gestionale e finanziario stringente dell'ente pubblico sull'ente societario. Altra importante questione attiene alla durata del periodo transitorio, in relazione al quale la Commissione aveva sottolineato il rischio che perdurasse per oltre 10 anni, così prorogandosi per tale lungo periodo gli affidamenti diretti. Su tale questione, il regolamento vede limitati dall'art. 35 i suoi margini di azione. L'unica possibilità che esso aveva era quello di fissare nella misura minima la decorrenza del termine e tutti i possibili incrementi. Certo, rimane il dato di fatto che, cumulando tutte le proroghe, si rischia comunque di sfiorare i 10 anni, e questo potrebbe non essere gradito dalla Commissione Europea. Qui si tratterebbe di cambiare l'art. 35. Al riguardo, va ricordato che il Governo, nel corso delle votazioni alla Camera della ultima legge finanziaria, ha accolto come raccomandazione un ordine del giorno con il quale si impegna il Governo a presentare entro il 31 dicembre 2002, per iniziativa del Ministro delle Attività Produttive, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, un disegno di legge in materia di "riforma dei servizi pubblici locali". Ad oggi, tale disegno di legge non è stato approvato dal Ministero delle Attività Produttive. E' stata fissata per domani un'altra riunione del tavolo tecnico. Vedremo cosa emergerà.

Il problema della gestione del servizio idrico integrato risulta complessa perché la possibilità di effettuare l'affidamento diretto del servizio idrico integrato è frutto di una scelta operata dall'art. 35,

il quale consente di affidare a società costituite o partecipate da enti locali di uno stesso ATO, la gestione del servizio idrico integrato per un periodo superiore a 5 anni, prevedendosi, comunque, a pena di decadenza, che entro 2 anni dall'affidamento, la stessa società dovrà risultare partecipata, in esito a procedure di evidenza pubblica, da soggetti privati in misura non inferiore al 40% del capitale.

La scelta operata dall'art. 35 non è stata condivisa dal Ministro dell'Ambiente, il quale, prima dell'approvazione dell'art. 35, aveva provveduto a regolamentare la materia dapprima con circolari e poi con il decreto ministeriale attuativo dell'art. 20 della legge Galli 36/96, stabilendo che, in ossequio ai principi comunitari, l'affidamento dovesse conseguire a una gara effettuata con procedure di evidenza pubblica. Secondo il Ministro dell'Ambiente, l'art. 35 rappresenta la negazione dell'apertura a un mercato regolato nei servizi pubblici locali, creando deroghe alla legge quadro non armonizzate con i principi comunitari e non del tutto comprensibili. Egli ha evidenziato che, nonostante gli espliciti e formali atti adottati al riguardo fino alle raccomandazioni indirizzate a tutti i Presidenti delle Autorità d'Ambito d'Italia, si sta proseguendo con la prassi della individuazione senza gara e a trattativa privata del soggetto gestore. Di qui la sua contrarietà pregiudiziale alla realizzazione di un regolamento che dà attuazione ad un articolo che non condivide.

6. LE SCELTE POSSIBILI

L'orientamento emerso nei tempi recenti appare sempre più orientato verso ulteriori interventi normativi diretti a ritoccare la norma primaria al fine di renderla più coerente con l'ordinamento comunitario, evitando di rimettere alla fonte secondarie scelte che potrebbero creare obiettive difficoltà. Certo un'ulteriore riforma non potrà fare a meno di considerare che trattasi di materia assolutamente bisognosa di certezze. Pertanto, poiché la riforma introdotta con l'art. 35 è stata votata ad ampia maggioranza, avente carattere trasversale e dunque esprime sia la posizione

delle forze di Governo, che di quelle di opposizione, e poiché essa ha avuto il consenso di molte realtà sociali, non meriterebbe di essere completamente ripensata. Ritocchi si possono rendere opportuni per meglio adeguare le scelte ivi contenute ai principi comunitari, pur nella consapevolezza del notevole sforzo già compiuto al riguardo dal legislatore.

Giuseppe Nerio Carugno

Ufficio Legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri

**La posizione delle aziende europee
di servizio pubblico e il quadro
dei principali paesi dell'Unione**

Confservizi

L'articolo 35 a Bruxelles è l'articolo più conosciuto di tutte le leggi nazionali ed i lavori preparatori e le discussioni su questo articolo, anche all'interno della Ceep, che io qui rappresento, sono iniziati più di 4 anni fa, in quanto i rappresentanti italiani si sono sforzati, si sono impegnati per farci conoscere questo problema. Questo ci ha molto aiutato, soprattutto per quanto riguarda la messa al centro dell'attenzione dell'utente, del consumatore e questa è la strada giusta per riformare i servizi. Dobbiamo ricordare però che gli enti locali in futuro continueranno a svolgere un ruolo fondamentale, particolarmente importante in quanto rimarranno responsabili in primo luogo per i servizi pubblici e la questione sarà quella di capire come gli enti locali dovranno organizzarsi per far fronte a questa responsabilità. Arrivo quindi subito ad un primo problema, un problema cruciale che riguarda il vostro articolo 35. Se consideriamo lo sviluppo a livello europeo, allora dobbiamo capire che tipo di concorrenza esiste fra i servizi che possiamo classificare come servizi industriali e quelli che non sono servizi industriali. Quando parliamo di servizi che vengono assoggettati alla concorrenza allora pensiamo subito a servizi di rete, come i servizi postali, la sanità, le comunicazioni.

Per quanto riguarda i servizi sociali, che hanno a che fare con le abitazioni, con l'istruzione devono essere controllati e gestiti a livello comunale ed il problema quindi è che gli enti locali sono da un lato soggetti economici e quindi possono fare delle aggiudicazioni tramite appalti, d'altro canto però essi devono assolutamente garantire questo tipo di servizi e corrono il rischio di "saltare in aria" nel momento in cui questi servizi non vengono più garantiti. So però che questa discussione è viva anche in Italia quindi adesso vorrei parlare più di aspetti europei. Se pensiamo ai servizi di interesse generale, ebbene, sappiamo che il sistema di coordinate europeo si basa su accordi, su norme settoriali e norme orizzontali. Le norme settoriali riguardano per esempio i servizi postali, i servizi che hanno a che fare con la fornitura del gas, ma il settore più importante è quello delle norme oriz-

zontali e questa parte delle norme orizzontali è più interessante perché questi servizi vengono regolamentati da coloro che, in generale, non si affidano a regole settoriali o pensano che affidarsi a regole settoriali comporterebbe un lungo spreco di tempo. Il futuro dei servizi sarà sicuramente chiarito nel momento in cui definiamo il ruolo dell'aggiudicazione degli appalti, ma non attraverso un pacchetto fisso di aggiudicazione, ma piuttosto nella parte interpretativa, cioè per quello che riguarda l'interpretazione delle concessioni. Quindi se noi prendiamo in considerazione questa comunicazione della commissione europea allora vediamo che i servizi, che hanno un carattere economico, devono essere concessi attraverso una gara d'appalto. Se per esempio in Finlandia, ci fosse un mercato degli asili, e se questo mercato volesse espandersi ed avere delle basi anche in Svezia, allora sarebbe necessario elaborare un'aggiudicazione, una gara internazionale, per l'aggiudicazione dei servizi degli asili. Naturalmente gli asili non rappresentano il problema principale, che è rappresentato da quei servizi che hanno a che fare con il servizio idrico, i rifiuti, la sanità.

In tutti questi settori si possono guadagnare molti soldi e quindi se la commissione europea avanza delle proposte per la liberalizzazione o la regolamentazione, sicuramente non lo fa soltanto a fine di bene, ma lo fa anche perché risente delle pressioni delle grandi imprese, delle grandi industrie, delle associazioni delle grandi industrie, in particolare modo della BD Tedesca e della Medef francese, che sono appunto il corrispondente della Confindustria italiana. Non abbiamo nulla contro la concorrenza, sappiamo tutti che la concorrenza porta innovazione, non c'è bisogno di spiegarlo ulteriormente però ci sono dei grandi problemi, dei problemi di fondo che fino ad oggi a Bruxelles non sono stati presi in considerazione. Uno dei problemi principali è che la Commissione europea, con la politica che sta portando avanti in questo momento, per quanto riguarda l'aggiudicazione, le gare di appalto, apre i mercati e lascia spazio libero agli operatori dei mercati, senza offrire delle soluzioni a quei problemi che inevitabilmente si verranno a creare.

Uno dei problemi principali risultanti da questo riguarda proprio i servizi di interesse generale. Nei servizi di interesse generale, gli enti locali svolgono un ruolo fondamentale e sappiamo che gli enti locali non sono soggetti primari, principali del mercato. Il problema principale per la commissione, nell'elaborazione della politica delle gare di appalto, è prendere in considerazione e capire come prendere in considerazione il livello locale. Adesso vi descriverò alcune situazioni di Francia, Germania, Svezia, Regno Unito. Nel Regno Unito praticamente non esiste più nessun servizio pubblico perché è stato privatizzato tutto, e laddove esiste ancora qualche servizio pubblico, per esempio a Londra per quanto riguarda il trasporto locale, ci sono delle discussioni molto sentite, molto forti su quello che viene chiamato il Public Private Initiative (Iniziativa Pubblico-privata). La città di Londra è molto critica poiché i servizi di trasporto locale, sono diventati molto più cari in seguito all'ingresso dei privati e c'è la tendenza a far perdere agli enti locali il controllo su questi servizi. Lo stesso succede in Svezia, anche se i settori interessati sono diversi. In Svezia per esempio sono interessati i cosiddetti settori "soft", cioè quelli che hanno a che fare per esempio con l'istruzione. Sapete che la Svezia ha sempre rappresentato un modello per quanto riguarda i servizi sociali, e adesso ci si pongono le stesse domande che nel Regno Unito cioè "siamo andati troppo oltre, siamo andati troppo lontano con la nostra politica delle aggiudicazioni, delle gare di appalto" e "come è possibile garantire, in futuro, il ruolo, il controllo degli enti locali?". Se guardiamo adesso alla Germania e all'Austria la situazione è abbastanza diversa rispetto agli altri Paesi dell'Unione Europea, questi due Paesi hanno un sistema federalista, e quindi le leggi che devono regolamentare questo tipo di servizi pubblici sono leggi che vengono emanate a livello di regione o addirittura a livello comunale. Ci sono varie possibilità, varie forme possibili, ma c'è una regola, una tendenza che vale a livello generale; laddove c'è la possibilità di effettuare grandi guadagni, si tende ad avere una grande concentrazione e quindi l'associazio-

ne dei comuni tedeschi non pensa più, non riesce più, a difendere la presenza di grosse imprese comunali. Per quanto riguarda la Francia, ci sono settori molto piccoli in cui sono presenti delle imprese, delle aziende comunali che però sono attive e hanno delle attività in settori molto speciali, che spesso non si ritrovano negli altri Paesi dell'Unione Europea. La situazione giuridica e legislativa della Francia è simile a quella dell'Italia ed è attualmente molto critica in seno all'Unione Europea.

Abbiamo parlato del sistema "in house": questo concetto non è un concetto politico, è un concetto tecnico, che è stato elaborato a Bruxelles ma dopo una lunga discussione; crediamo di aver trovato una soluzione che permetta di armonizzare la concorrenza e l'attività dell'ente pubblico, per quanto riguarda appunto i servizi pubblici.

Dobbiamo quindi trovare un riconoscimento a livello europeo della libertà decisionale dei comuni cioè i comuni devono poter avere libertà di scelta, sul modo in cui erogare determinati servizi e attualmente, in tutti i Paesi dell'Unione europea, registriamo una grande insicurezza a livello giuridico, però dobbiamo trovare delle soluzioni, soprattutto su tre punti: l'aggiudicazione delle gare di appalto e le modalità di aggiudicazione, la privatizzazione dei servizi pubblici, e infine sulla libertà decisionale dei comuni, degli enti locali, che possono continuare a gestire e controllare le proprie imprese e continuare così a fornire servizi pubblici.

Se noi non riusciamo a garantire agli enti locali questa sicurezza, e garantirla anche a livello europeo, allora corriamo il rischio che questi non esistano più. Certo i comuni continueranno ad esistere, però sarà sempre più difficile per loro poter garantire l'erogazione di servizi pubblici.

Rainer Plassmann

Segretario Generale del CEEP

(Centre Européen des Entreprises à Participation Publique et des Entreprises d'Interet Economique General)

La posizione dei Comuni italiani

Confservizi

Il mio contributo di oggi risulta da elaborazioni personali di idee che sono riflettute e condivise all'interno dell'Anci nazionale.

Partirei da quello che ha detto adesso Plassmann, che mi sembra veramente pertinente. Sulla partita dei servizi pubblici si gioca l'esistenza dei Comuni. Questo deve essere chiaro a tutti e deve essere tanto chiaro che deve costituire la chiave di lettura degli interventi che i Comuni fanno su questa materia, senza mai giudicarli - né da parte dei fautori dell'iperliberismo, oppure da parte dei conservatori - troppo interessati al mantenimento di posizioni proprie. I comuni non rappresentano mai se stessi: rappresentano una storia millenaria di autogoverno del territorio e delle comunità locali. Va sempre ricordato questo; va sempre ricordato anche - con tutto il dovuto rispetto per le altre istituzioni che formano la Repubblica - che i comuni vengono da lontano.

Abbiamo una posizione difficile come Comuni nei confronti dell'Europa, nei confronti dello Stato, nei confronti delle Regioni, nei confronti delle "nostre" aziende, sulle quali e con le quali stiamo cercando di avere un rapporto nuovo. Nei confronti dell'Europa patiamo un po' di incomprendimento. Non vengono esattamente comprese, da parte dei livelli europei, le motivazioni ed il modo di essere dei Comuni italiani in materia dei servizi pubblici locali. Ci stiamo lavorando con qualche risultato. Nei confronti dello Stato siamo da sempre - nella storia centenaria dell'ANCI - impegnati a combattere contro l'invasione dei poteri centrali che contestano e contrastano i Comuni proprio sul territorio dell'autonomia; e da ultimo abbiamo cominciato ad imparare a difenderci anche dalle Regioni che hanno preso le stesse "abitudini" statali di invasione nell'autonomia comunale, e che quindi rappresentano ad oggi un interlocutore con il quale confrontarsi sul piano della collaborazione istituzionale, certamente, e sul piano della cooperazione negli interessi del cittadino; ma anche un contraddittore al quale ogni tanto ricordare che esistono nella storia dei Comuni, ma anche nell'ordinamento istituzionale, dei paletti che debbono essere rispettati. Un pic-

colo cenno all'articolo 35, che sembra non abbia più né babbo né mamma: è l'unica norma approvata in via assolutamente trasversale dal Parlamento nella finanziaria per il 2002. L'unica norma approvata con larghissima maggioranza assolutamente trasversale; in più è l'unica norma della finanziaria per il 2002 che ebbe l'approvazione di Anci. Anci espresse un parere contrario alla finanziaria per il 2002, così come ha fatto per il 2003, ma l'articolo 35 l'approvò e ricordiamoci anche che questo articolo 35, tanto bistrattato e tanto criticato, manifesta una capacità di resistenza notevole, se pensate anche ai tentativi di modifica che ci sono stati nell'occasione dell'ultima finanziaria, anche questi del tutto trasversali, che sono falliti proprio perché l'articolo 35 ha una sua forza (pur nella complessità, nella difficoltà di lettura, nella difficoltà di applicazione) che è difficile contestare; ovvero riesce a realizzare il più ragionevole compromesso, non ne conosco di migliori fino ad ora, tra l'esigenza di apertura ai mercati - che significa tutela dei consumatori - e le esigenze di autonomia dei Comuni ed anche di rafforzamento del sistema industriale che dai Comuni promana.

Per ciò che riguarda la posizione dei Comuni nei confronti delle aziende, siamo davvero al paradosso, si può parlare di "conflitto di interesse". I Comuni debbono capire cosa vogliono essere e cosa vogliono fare. Vogliono essere proprietari dell'azienda e quindi coloro che si occupano di "creare il sistema dell'industria toscana", ad esempio, rafforzare il ruolo delle proprie aziende, cercare di far sì che il sistema della municipalizzazione avviato dal 1903 con Giolitti continui a mantenere il valore che è stato creato attraverso l'apporto dei cittadini, perché spesso si è trattato proprio di questo e questo è un aspetto molto importante e notevole; oppure vogliono essere rappresentanti dei consumatori e quindi in qualche maniera i contraddittori, la controparte delle aziende? In questo dilemma si gioca tutto il difficile equilibrio di una riforma, l'articolo 35, che qualche spunto lo dà in questo senso, ma che non deve essere fatto abortire facendo pendere l'ago della bilancia da una parte né dall'altra. Oggi non

parliamo e potrebbe essere interessante farlo, del rapporto con le aziende, di come risolvere i problemi di governance. Ci sono dei meccanismi, delle esperienze, dei principi ai quali utilmente ci si può riferire, per cui nemmeno questa è una sfida che troverà i comuni impreparati.

Piuttosto è interessante esaminare la proposta di legge della Regione sui servizi pubblici, sulla quale però non intendo entrare secondo un taglio tecnico e con valutazioni di tipo tecnico. È una questione estremamente delicata, che andrebbe valutata con attenzione e non con riferimento a posizioni di principio, che potrebbero poi creare danni irreparabili agli enti locali. Bisogna che questo sia chiaro perché i Comuni hanno il loro spazio, hanno la loro autonomia storica e costituzionale ed hanno diritto e aspettativa che questo spazio di libertà e di autonomia sia rispettato dalle altre componenti della Repubblica: Stato e Regioni in particolare.

Diceva prima il professor Grassi che è una questione abbastanza pacifica che esista una competenza della Regione a legiferare in materia di servizi pubblici. Io non credo. La posizione di Anci nazionale non è in questo senso. Noi non crediamo che sia corretta questa posizione, né pensiamo che dal fatto che la materia dei servizi pubblici locali non sia menzionata nella costituzione si possa far discendere automaticamente la conseguenza che è stata qui sostenuta. Noi crediamo appunto che i servizi pubblici non siano una "materia" ma una "modalità di svolgimento di una funzione" che consiste nel decidere sui bisogni dei cittadini, sulle modalità di comportamento dei soggetti pubblici e privati, tali da assicurare l'erogazione dei servizi. Si tratta poi di servizi pubblici "locali". La regola generale dovrebbe essere quella che per tutti quegli aspetti, e sono la maggioranza, che non richiedono una disciplina di livello legislativo, occorrerebbe lasciare alla competenza esclusiva degli enti locali la piena possibilità di autoregolamentarsi. Noi crediamo che gli enti locali abbiano la competenza a disciplinare la propria organizzazione e quindi lo svolgimento delle proprie funzioni, e possano scegliere, in linea di principio, le soluzioni organiz-

zative e funzionali che ritengono migliori per realizzare fini sociali e promuovere lo sviluppo economico e sociale della comunità. Tra questi vi è la gestione dei servizi pubblici.

Non farò considerazioni sulla competenza statale a legiferare in questa materia, ma voglio ricordare che mi sembra un pò di evocare qualche altra epoca storica, in cui ci si appellava all'impero per salvaguardare le autonomie locali; ritengo invece di dover insistere nell'esame di alcune disposizioni puntuali, di quel progetto di legge, che sembrano abbastanza contrastanti con quei principi, che ho solo accennato, di autonomia. Noi parliamo di enti locali e di servizi pubblici locali e nell'articolo normativo leggiamo, in maniera ricorrente e molto carica di significato che Regione ed enti locali sono equiparati là dove si parla di affidamento del servizio. Più volte ricorre (articolo 4, comma 2; articolo 5, comma 1; articolo 6, comma 2; articolo 7, comma 2) la frase "Regione o enti locali competente all'affidamento del servizio". Noi ci siamo chiesti in Anci nazionale quando la Regione è competente per affidare i servizi e per nostra ignoranza non ci siamo dati risposta perché io non credo che sia possibile sostenere che la Regione sia competente ad affidare alcuno di quelli che vengono definiti come servizi pubblici locali e quindi già questa definizione appare problematica, e necessita di una qualche precisazione. Più pregnante è l'ingerenza della Regione nella regolamentazione dell'attività propria degli enti locali e soprattutto nella disciplina delle modalità di affidamento dei servizi ed obblighi delle società affidatarie: articoli 7, 8 e 10. Vengono stabilite le quote di partecipazione pubblica, i contenuti dei bandi di gara, le condizioni per le partecipazioni alle stesse. Che cosa possono fare i Comuni? Quale residua competenza rimane in capo ai Comuni? In pratica: a che servono i Comuni se poi tutto, salvo la mera esecuzione, è stabilito dalla Regione? Qui ritorna quello che diceva Plassmann poc'anzi: è su questo terreno che si sta discutendo se i Comuni continueranno ad avere una funzione, ad esistere oppure no.

Articolo 15; si disciplina l'affidamento del servizio idrico integrato. È l'esempio più eclatante di

ingerenza nella competenza degli enti locali. Limita le quote delle partecipazioni sia pubblica che privata e prevede una durata ventennale per i contratti di servizio con le società aggiudicatrici. Come si concilia tutto questo con i principi di apertura al mercato dei servizi pubblici e con le norme nazionali?

Io credo che la norma che più denuncia una visione neocentralista e pervasiva della competenza regionale, nei confronti delle autonomie locali, sia negli articoli 11, 12 e 13 del progetto di legge: l'osservatorio regionale e la consulta regionale sui servizi pubblici locali. Ora io vorrei che fosse chiaro a tutti che il principio fondamentale sul quale si è discusso in tutta la XIII legislatura con il disegno di legge legge Vigneri, anche con il contributo e il sostegno di Anci, era proprio quello della separazione tra regolazione e gestione; principio fondamentale, sul quale il disegno di legge Vigneri spendeva parole esplicite, ma che attraversa tutto l'articolo 35 e di cui la separazione tra proprietà delle reti e gestione del servizio è solo un pallido simulacro. La separazione tra le funzioni di regolazione, programmazione e controllo da una parte, e le funzioni di gestione dall'altra, è il vero tratto di novità e di vera discontinuità rispetto al passato, che può far dire che dal 2002 o dal 2003 si è superata l'esperienza (peraltro meritoria) dei cento anni di socialismo municipale, avviata con la legge 103 del 1903. Questo è il vero tratto di novità. Questa è la vera, residua importante funzione di prospettiva dei Comuni ovvero la programmazione, la regolazione ed il controllo, la posizione delle regole e la verifica degli standard di qualità. L'articolo 35 è ispirato a questo principio e non a caso il comma 14 su espressa indicazione di Anci nazionale prevede una specifica competenza dei Comuni, non di altri enti, in tema di individuazione degli standard di qualità e determinazione delle modalità di vigilanza e controllo delle aziende esercenti i servizi pubblici, in un quadro di tutela prioritaria degli utenti e dei consumatori. Questo è ciò che i Comuni del terzo millennio dovranno fare: rappresentare la domanda, organizzare i consumatori, dare forza alle istituzioni di "voice", riuscire a

costituire quel livello di mediazione anche parallela al sistema di giustizia ordinaria che riesca a dare effettività ai diritti del consumatore. Il Comune non è più un produttore collettivo di beni e servizi. Diventa un consumatore collettivo di beni e servizi e come tale enfatizza le proprie funzioni di rappresentanza politica. Con la riforma dei servizi pubblici, la politica non esce dal campo dei servizi ma c'entra, in maniera ancora più forte ed efficace, con la regolazione che è il tratto più caratterizzante la funzionalizzazione delle attività private all'interesse pubblico. Questo era ed è il motivo della riforma; ed ecco che arriva la Regione e ci espropria anche di questa funzione. Questo non è ammissibile. Se la Regione intende sostenere i comuni in questa loro fondamentale funzione di regolazione, lo faccia fornendo gli strumenti e sostenendo le esperienze che su questo piano si stanno sviluppando in maniera autonoma, sul fondamento dell'articolo 35, comma 14, ma anche prima di questo, sul fondamento di sensibilità sperimentate rispetto all'esigenza di rappresentanza dei consumatori che i Comuni sentono. D'altronde i Comuni sono maestri in questo, nello sperimentare forme nuove di organizzazione e forme nuove di risposta ai bisogni del cittadino.

Esistono le agenzie per i servizi pubblici locali: Roma, Torino, Grosseto, altre esperienze nell'aretino, altre esperienze nelle Marche. Esistono esperienze di Comuni per lo svolgimento in forma associata di queste funzioni, che hanno naturalmente una ricaduta su un bacino diverso e su un ambito diverso dal territorio comunale. Queste forme vanno sostenute ed incoraggiate. Certamente non espropriate con legislazione regionale. Se in questa materia può apparire opportuna una funzione di raccordo e di coordinamento delle iniziative locali, questa deve essere affidata al consiglio delle autonomie locali, e non al consiglio regionale per la tutela necessaria delle autonomie dei comuni.

Alessandro Antichi

Responsabile servizi pubblici locali ANCI Nazionale

**La legge regionale sui servizi pubblici locali e
l'impostazione della Regione Toscana
sui problemi di competenza e di concorrenza**

Confservizi

Vorrei prima di tutto confermare l'intenzione della Regione di portare avanti in tempi rapidi la discussione che si sta svolgendo sulla bozza di proposta di legge.

Ad oggi, non esiste ancora un pronunciamento ufficiale della Giunta sul testo. Quello su cui si stiamo confrontando – e che abbiamo già trasmesso anche all'Anci - è ancora un testo di approccio tecnico alla questione, per cui in tutta amicizia voglio chiedere ad Alessandro Antichi, che ha dedicato quattro quinti del suo intervento a criticare la Regione per il suo presunto "centralismo", di lasciarcelo discutere, e poi dopo magari si arriva a qualche scambio di vedute.

Di solito invece accade di trovare le leggi già fatte e non avere nemmeno la possibilità di discuterle.

Noi vogliamo intervenire perché esistono lo spazio e la necessità per un intervento regionale. Negli ultimi mesi ho cercato di rispondere a tanti Sindaci che mi hanno telefonato per dirmi "ma insomma quando è che fate questa legge?". Con qualche imbarazzo dicevo loro che ci prendevamo il tempo necessario perché la questione, come si dice in Toscana, non è una "bischerata."

È una cosa che va fatta con molta attenzione, quindi credo che tutti i rischi di ingerenza, di invasione, di pervasività li discuteremo. Credo anche che a questo punto sia necessario che con voce unanime e riconoscibile, l'Anci toscana dica quello che vuole fare, in modo che si possano rimettere insieme anche le diverse opinioni, e poi possiamo operare sapendo di poter contare sull'appoggio del sistema dei Comuni.

Prima di dire due parole sulla nostra idea generale vorrei chiarire che l'interesse di una legislazione regionale in questo senso non è relativo soltanto al tema dei servizi pubblici. Io vedo questa ipotesi di legge anche come un contributo all'economia Toscana in senso più ampio. So che non è questo l'argomento di oggi; però intravedo un nesso fra un salto di qualità del sistema dei servizi pubblici toscani e una crescita della nostra economia: non vorrei che isolassimo il tema dei servizi pubblici come una questione di semplice for-

natura di servizi. È a tutti gli effetti un pezzo del rilancio dell'economia toscana.

Stiamo vivendo un periodo di seria difficoltà. Credo che il 2003 sarà un anno critico per l'economia toscana, e se sul versante dei servizi pubblici riusciamo a rimettere in moto un meccanismo economico, credo sia una cosa positiva.

La nostra intenzione è proprio quella di corrispondere all'esigenza qui evidenziata: come trovare un punto di equilibrio ragionevole fra la necessaria apertura del campo dei servizi pubblici al mercato, attraverso una liberalizzazione – e non una privatizzazione senza regole - del settore, e la non dispersione di un patrimonio di esperienze che in Toscana è stata fatta più significativamente che in ogni altra parte del Paese.

La Toscana è stata una delle poche regioni che alla legge Galli ci ha creduto davvero fino in fondo. Abbiamo costituito gli Ato ed ora paradossalmente rischiamo di essere penalizzati perché siamo forse l'unica regione che su questo terreno si è spesa in tutti i settori, con il contributo delle amministrazioni di tutti i colori politici.

Non a caso si parla delle esperienze di Pisa, di Firenze, del Fiora, di Arezzo come di realtà diverse ma che hanno avuto il segno dell'unità.

Noi siamo anche quelli che hanno fatto ricorso contro l'articolo 35 della finanziaria. Non ci interessa sapere chi sono i "genitori": l'avremmo contrastato comunque, non per una questione ideologica, ma perché pensiamo che nello specifico della realtà toscana quel tipo di ipotesi porta ad un sovvertimento di tutta l'esperienza fatta e rischia di penalizzare il sistema dei Comuni, producendo anche danni patrimoniali.

Non siamo contro il principio della liberalizzazione e della costruzione di un mercato dei servizi pubblici. Nel programma di Governo da cui è nata Toscana Democratica questo punto c'era, e non è sparito nel corso del tempo: ancora oggi nel programma regionale di sviluppo del dicembre del 2002, il tema della liberalizzazione dei servizi pubblici è riproposto. Deve essere sviluppato, ma è chiaro che non ci deve far paura: è cosa ben diversa da una privatizzazione senza principi.

D'altra parte, ed è stato detto anche oggi, in Europa le esperienze intorno alle indicazioni dell'Unione sono molto diverse. L'esperienza inglese è una; l'esperienza tedesca è completamente un'altra: si basa sul rafforzamento di forti aziende pubbliche. L'esperienza francese è diversa ancora: pensano più che altro a rafforzare le loro grandi imprese private.

Ognuno cerca una sua via. Anch'io ho avuto modo in questi giorni di parlare con Prodi. L'ho sentito perorare la causa di una maggiore flessibilità che vi dovrà essere in questo settore, visto che si può gestire con delle indicazioni calate in modo uniforme su tutto il territorio europeo, dalla Finlandia fino alla Grecia, senza tener conto delle realtà assolutamente diverse che esistono.

Noi non pensiamo sia giusto immaginare che in Toscana valga una sorta di extraterritorialità rispetto alle leggi europee dell'apertura del mercato; però crediamo sia giusto trovare paese per paese ed anche regione per regione, il modo specifico di affrontare il tema, senza rinunciare all'idea di liberalizzazione che io considero necessaria: nell'interesse della qualità delle gestioni, ed anche degli stessi cittadini, ma evitando di fare di questo una nuova bandiera ideologica che si cala su tutti i nostri amministrati. Otterremmo solo una grande frattura.

Non ci illudiamo: le procedure di liberalizzazione nove volte su dieci comportano di primo impatto l'aumento delle tariffe, l'aumento dei costi ed una ricaduta sui cittadini certamente molto pesante, perché si tratta di far fronte ad una stagione di investimenti, di trasformazioni che magari prima non c'è stato modo fare.

Queste cose bisogna saperle nel momento in cui si presenta questa linea. Ma la cosa è molto più complessa, ecco perché è necessario non separarsi.

Su questo sono d'accordo con quello che ha detto Antichi: non dobbiamo separarci dall'esperienza, dalla tradizione, da una storia che esiste in tutti i territori. Quella di aziende municipalizzate che via via si aggregano, si allargano, cominciano a creare soggetti imprenditoriali più forti che arrivano a livelli di ambito territoriale.

In qualche caso si possono persino immaginare livelli regionali o sub-regionali delle aziende. Voglio sottolinearlo: si può immaginare, non imporre. Credo che questa esperienza si debba poi incontrare con la presenza di un management privato, investimenti capaci di portare ulteriori capacità, ulteriori tecnologie.

E' possibile far questo senza violare le norme europee, senza essere tirati per le orecchie per un'infrazione delle norme sulla concorrenza o senza vedersi imposto niente da qualche ministro o da qualche ministro?

Questo è il senso del lavoro che intendiamo portare avanti: vogliamo fornire una cornice-quadro comune a tutta la Regione. Una visione che può essere più o meno condivisa, ma che mi sembra largamente dominante in Toscana, e che non va in direzione della privatizzazione selvaggia del settore dell'acqua.

Anzi, noi immaginiamo: 1) una dichiarazione che affermi la natura di bene pubblico dell'acqua, e del servizio idrico come risorsa sociale del territorio. Primo punto.

Secondo: che sia chiaro che sono gli enti locali e quindi i Comuni a dettare gli obiettivi sia alle aziende municipalizzate che a quelle pubbliche.

Terzo punto: bisogna garantire una gestione efficace. Una gestione che sia all'altezza della domanda di qualità e di efficienza dei servizi che i cittadini domandano, e questa sarà affidata a chi l'assicurerà meglio. Potranno essere enti pubblici, privati, misti. Su questo non ci devono essere pregiudizi.

Quarto: devono esserci anche controlli a valle sui risultati delle gestioni, da trovare in un raccordo fra le istituzioni, le utenze, le associazioni di consumatori.

Credo che questa possa essere l'idea sulla quale lavorare e dove individuare le soluzioni.

Il testo vuole muoversi così. Lo abbiamo prodotto fra molte difficoltà. Abbiamo anche contatti con Bruxelles per capire quale di queste soluzioni possono trovare una comprensione, che deve essere basata su qualche elemento di flessibilità. Mi auguro che questo possa avvenire.

Aggiungo soltanto e concludo davvero che anche nel dibattito della convenzione che si sta sviluppando a livello comunitario, il tema dei servizi pubblici e dell'Europa sociale, dell'Europa dei cittadini, sta piano piano conquistando spazio. E' chiaro: non si può più discutere soltanto dell'Europa della moneta e neanche solo dell'Europa della politica estera, anche perché purtroppo l'Europa della politica estera sembra ancora molto distante.

C'è invece una maggiore attenzione per i temi del sociale, quindi se in questa fase crescesse la pressione, penso che potremmo fare dei passi avanti. Voglio concludere dicendo che la Regione si appresta ad aprire, da un lato con il sistema dei comuni e con l'Anci toscana, e poi con le forze sociali, una fase di discussione per valorizzare uno dei tasselli del modello toscano, uno dei tasselli dell'esperienza di governance della nostra regione.

Claudio Martini

Presidente Giunta Regionale Toscana

**Le competenze regionali in materia
di servizi pubblici**

Confservizi

Stamani ho appreso con piacere che c'è una proposta di legge, sulla quale i consiglieri regionali ancora non hanno avuto il modo di discutere, quindi mi sembra interessante da questo punto di vista che nella fase di preparazione della legge gli enti locali non siano stati esclusi.

Sono contento perché un anno fa, il consiglio regionale e la mia commissione hanno promosso, a seguito del famoso articolo 35 (conosciuto benissimo non solo in Italia), un convegno sulla "gestione del servizio idrico in Toscana" e nelle mie conclusioni sottolineavo la necessità di fare una legge regionale sui servizi pubblici, senza entrare in rotta di collisione con il mondo delle autonomie locali, anche in relazione alla mia provenienza ed esperienza amministrativa e politica. Avendo fatto il Sindaco infatti, conosco bene le problematiche ed i rapporti che ci sono tra la Regione e gli enti locali, tra i Comuni e gli enti sovra-ordinati. Durante questo convegno affermavo come "lo stato conserva solamente la materia della tutela della concorrenza. La Regione potrà legiferare nella sua competenza esclusiva tutto quanto concerne la materia di servizi pubblici, ad esclusione della tutela concorrente e per i servizi sociali, la determinazione dei livelli essenziali per le prestazioni che devono essere garantite a livello nazionale. La Regione potrà normare sulle gare e sulla determinazione degli standard qualitativi, quantitativi ed ambientali del servizio, potrà istituire autorità od osservatori o comunque individuare i soggetti per monitorare il settore, per assistere le amministrazioni locali nello svolgere le proprie funzioni e per assicurare l'unitarietà dei livelli di regolazione degli standard qualitativi. Ai Comuni spettano le funzioni amministrative, relative alla regolazione specifica dei singoli servizi da svolgersi sul proprio territorio".

In queste mie passate affermazioni ribadivo la volontà di non espropriare i comuni dalla gestione dei servizi pubblici. Però ad un anno di distanza sembra che la confusione sia aumentata, poiché nonostante tutto il lavoro fatto in Toscana, risulta che su 6 Ato, in 5 siano stati individuati i gestori unici di cui almeno 3 hanno scelto i sog-

getti privati individuati tramite gara di evidenza pubblica, ma ciò può portare al rischio che il nuovo soggetto non sia riconosciuto.

Le novità auspiccate mi sembra che non ci siano. Il regolamento che doveva emanare il Governo è in alto mare. I ricorsi aumentano. Ricordo solo per memoria che sono pendenti 500 ricorsi alla Corte costituzionale ed una grande quantità di essi sono proprio in relazione all'articolo 35, impugnato dalle Regioni per invasione di competenza ma anche dallo Stato soprattutto in relazione agli affidamenti fatti. Ritengo quindi che la Regione debba chiarire quest'aspetto e credo che una legge regionale possa dare anche ulteriori garanzie a quei Comuni, a quelle aziende che hanno ottemperato ai contenuti della legge Galli, adempiendo a quanto previsto dall'articolo 35.

Ormai abbiamo capito che i servizi pubblici non sono solo l'erogazione dell'acqua, o lo smaltimento dei rifiuti, che di per sé sono fatti importanti. Abbiamo appreso che nei piani industriali delle Ato per esempio, in Toscana, sono 6 mila i miliardi di investimento in 20 anni e che l'80% di questi investimenti si fanno nei primi 6, 7, 8, 10 anni, quindi le ricadute da un punto di vista economico sono notevoli.

A ciò deve essere aggiunta la problematica inerente al trasporto pubblico locale, alla gestione dei rifiuti, all'energia e così via, che porta alla conclusione che il settore dei servizi pubblici deve essere considerato un settore strategico anche per la ricaduta che esso avrà nel rapporto con il cittadino utente. Infatti non dobbiamo dimenticare le risorse necessarie per gli investimenti, per la maggior parte devono essere ricavate dalle tariffe ed allora la ricaduta sugli utenti è da considerare una questione assodata. Quindi dobbiamo comprendere che è presente una questione che coinvolge l'utente ma che riguarda anche il sistema industriale della Toscana, con migliaia di miliardi. Abbiamo il dovere di dare delle regole certe a questo importantissimo settore; la proposta di legge, non vuole allontanarsi dai contenuti dell'art.35, anzi per alcuni aspetti vuole coglierne le opportunità per la Regione di normare in materia di servizi pubblici. Ad oggi però

siamo ancora in una confusione, in un'incertezza che riguarda anche il sistema concessorio, i servizi minimi e la questione dei controlli.

E' davvero giusto che i livelli essenziali vengano individuati all'interno di ogni singolo Ato? Non è forse più opportuno fare un ragionamento a livello regionale sull'individuazione dei servizi minimi? Lo stiamo facendo già per il servizio dei trasporti e personalmente ritengo che lo stesso ragionamento possa essere fatto per quanto concerne sia il settore dell'acqua che i settori che riguardano gli altri servizi. Abbiamo poi problemi per quanto concerne gli aspetti tariffari e finanziari, fortemente legati alle tematiche del controllo. Davvero il controllo, (tema posto anche dalla eventuale costituzione dell'osservatorio) può essere demandato ai Comuni che sono i proprietari delle aziende? E' giusto che sulla qualità dei servizi erogati il padrone dell'azienda si auto-controlli? Pare evidente cercare altre soluzioni.

Vediamo dunque di coinvolgere sia il sistema delle autonomie locali che il mondo dei consumatori. È vero che i Comuni sono i soggetti più vicini ai cittadini, però credo che questo debba essere ricordato in un contesto più generale e quindi anche più "terzo", con la rappresentanza di altri soggetti all'interno del sistema di controllo. Come consigliere regionale posso affermare che siamo pronti; ormai la commissione ha discusso in più occasioni il tema dei servizi, anche mediante delle audizioni. Mi sembra che il lavoro avviato dalla giunta regionale, in primo luogo con i Comuni per arrivare a determinare una scelta condivisa sulla proposta di legge sui servizi pubblici, abbia fatto un passo avanti.

Nel momento in cui, arriverà la proposta di legge dalla Giunta, senza espropriare la competenza del consiglio delle autonomie, che come sempre svolge un ruolo importante, mi sembra che in molte occasioni le osservazioni che il consiglio stesso avanza alle commissioni sono state recepite proprio perché noi non siamo soggetti estranei. Siamo soggetti facenti parte anche delle comunità locali e quindi quest'integrazione è determinante nel contesto socio-economico della regione Toscana per perseguire un rapporto più sereno e

più condiviso tra la Regione e il sistema delle autonomie locali.

Ritornando sul "sistema toscano", concordo nell'affermare che le relazioni, i servizi ed anche lo stato di attuazione della legge Galli, abbiano raggiunto in Toscana, dei livelli di applicazione notevoli rispetto ad altre parti dell'Italia e quindi alla luce di queste osservazioni non parliamo più di sistema toscano, bensì di Società dei servizi pubblici della Toscana.

Ritengo che la Regione Toscana abbia dunque le competenze a emanare una normativa per portare a compimento un processo che inciderà notevolmente sull'erogazione dei servizi pubblici e in futuro sull'intera società della Toscana.

Sirio Bussolotti

Presidente Commissione Sesta Commissione "Territorio e Ambiente" del Consiglio Regionale Toscano

**Controllo pubblico, qualità del lavoro
e osservatorio sui servizi pubblici
alla base della norma regionale**

Confservizi

Ringraziamo dell'invito a questa iniziativa che giudichiamo molto interessante e molto utile. Il tema della riorganizzazione dei servizi pubblici locali, ci ha visto in questi anni presenti ai vari livelli nelle discussioni che ci sono state con la Giunta regionale e con il Consiglio regionale sulle leggi e gli atti di programmazione, ma anche con una nostra attività nei territori a sostegno dei processi di riorganizzazione dei servizi pubblici locali.

Voglio subito dire che riteniamo molto importante la proposta di una normativa toscana, che dia sostegno e coordinamento ai processi di riorganizzazione in atto. Infatti il giudizio che a suo tempo abbiamo dato dell'articolo 35 della finanziaria, come sindacati di categoria e confederali, è stato un giudizio molto preoccupato.

Non ho tempo per ripercorrere la storia che nella precedente legislatura ha avuto il disegno di legge Vigneri in materia di servizi pubblici; dico solo che quella lunga discussione non ha purtroppo prodotto una sintesi positiva delle posizioni espresse dai sindacati, dalle categorie economiche, dai Comuni, nonché dalle varie espressioni delle forze politiche. In assenza di un provvedimento organico l'articolo 35 non poteva riuscire in nessun modo a dare una configurazione regolamentare, e anche indicazioni su una materia così difficile e complessa. L'articolo 35 è riuscito per molti aspetti a creare scompensi, soprattutto in realtà come quella toscana dove i processi di riorganizzazione erano già in atto.

Penso che, dopo il contenzioso che la Regione Toscana ha prodotto con il ricorso alla Corte costituzionale contro l'articolo 35, ci sia bisogno oggi di dare una certezza alle autorità di ambito che hanno proceduto all'affidamento dei servizi e alle aziende che stanno effettuando processi di riorganizzazione complessi.

Quindi una normativa regionale in materia è estremamente utile. Rientra in quelle competenze che, come ci è stato detto nella relazione introduttiva di stamani, sono affidate alle Regioni dalla riforma del Titolo Quinto della Costituzione. Il confronto che come organizza-

zioni sindacali abbiamo avuto sulla bozza della proposta di legge, voglio precisarlo, è stato in parte informale e in sede tecnica e non siamo ancora in grado di esprimere delle valutazioni definitive. Posso dire che condividiamo l'impianto della proposta, che riteniamo debba essere approvata in tempi rapidi, dopo un ampio confronto con i soggetti sociali, le categorie economiche ed ovviamente l'associazione dei Comuni. Rispetto ai contenuti che per ora siamo in grado di poter valutare voglio sottolineare tre aspetti che mi sembrano fondamentali.

Il primo riguarda la necessità di dare sostegno e coordinamento agli atti che sono stati prodotti in questi anni dalle autorità di ambito, con gli affidamenti che ci sono stati, e un indirizzo a quelli ancora da effettuare. Il coordinamento e l'indirizzo devono muoversi anche nell'ottica di una futura evoluzione. Certamente, se noi guardiamo, e non possiamo non farlo, alle dimensioni che hanno le aziende dei servizi idrici in altri paesi europei, non possiamo non interrogarci su quale possa essere il futuro nella nostra regione se vogliamo stare dentro una competizione che sia una competizione di qualità e non ci veda soccombere di fronte alla forza e al potere delle multinazionali del settore. Allora la riorganizzazione interessa direttamente la Regione, in particolare per la peculiarità di alcuni settori, penso a quello delle risorse idriche: l'acqua è un bene essenziale, un diritto di tutti i cittadini. Occorre in tutti i modi mantenere il governo ed il controllo pubblico sulle gestioni, che pure devono essere di carattere industriale, ma che devono vedere un controllo dei Comuni e una presenza maggioritaria delle aziende pubbliche che hanno operato in questi anni garantendo buon livello del servizio. Penso che ugualmente delicata e importante sia la questione del ciclo dei rifiuti. La legislazione toscana è una buona legislazione. Ha dato subito pronta attuazione alla legge Galli e anche al decreto Ronchi per quanto riguarda i rifiuti. Ci sono però ancora passi in avanti da fare nel precisare il rispetto del ciclo integrato e le procedure per una migliore definizione logistica degli impianti. Credo che questi due settori, quello delle risorse idriche e dei rifiuti, debbano trovare un'attenzione

particolare all'interno della legge regionale di cui si sta discutendo. Credo che lo spirito di tutta la legge debba essere quello di dare sostegno e nuove prospettive all'esperienza, o per meglio dire, ad un modello toscano che si è realizzato in questi anni. Il secondo aspetto che vorrei sottolineare è la richiesta che Cgil, Cisl ed Uil regionali fanno affinché in questa legge siano ben definite quelle che noi chiamiamo le clausole sociali, le clausole sul lavoro. Infatti la qualità del servizio offerto agli utenti non può realizzarsi se non c'è qualità del lavoro. Qualità del lavoro significa in primo luogo il rispetto del contratto di settore e il rispetto delle normative nell'ambito della sicurezza sul lavoro come la legge 626.

La questione dell'occupazione e della qualità del lavoro deve essere uno dei punti cardine del processo di trasformazione della gestione dei servizi pubblici locali, con la garanzia di norme e condizioni che consentano di tutelare e valorizzare i lavoratori. L'inserimento nelle gare e nei contratti di servizio della clausola sociale, relativa all'applicazione ai lavoratori del contratto di settore, oltre a garantire la necessaria tutela dei lavoratori evita fenomeni di concorrenza sleale tra le aziende, basata cioè sul minor costo del lavoro, piuttosto che sulla qualità/efficienza/efficacia del servizio.

Siamo di fronte a processi preoccupanti di frantumazione del mondo del lavoro e a fenomeni crescenti di precarizzazione; la nostra regione deve contrastare questa tendenza e porsi il tema dei diritti del lavoro come valore irrinunciabile. Dunque nella legge regionale sui servizi pubblici locali non possono non trovare riferimento esplicito le clausole sul lavoro che già in altre normative regionali sono contemplate e che vogliamo vengano concretamente attuate.

L'ultima questione che voglio affrontare è quella relativa alle forme di partecipazione e alle forme di controllo e quindi anche a quest'idea dell'osservatorio che è contenuta nella proposta di legge. Devo dire che su questo aspetto come organizzazioni sindacali ci siamo già espressi circa un anno e mezzo fa, quando questa proposta è stata avanzata al tavolo di concertazione e ci siamo espressi in modo positivo. Non la vediamo in nessun

modo come una entità che sia in contraddizione o in contrasto con i poteri delle autonomie locali, o con i poteri delle autorità di ambito che sono dagli enti locali allo scopo costituite. D'altra parte se vogliamo un'evoluzione del modello toscano ed un suo rafforzamento il coordinamento ed il sostegno della Regione è decisivo, perché altrimenti ogni esperienza, anche la migliore, è destinata a rinchiudersi al suo interno. Uno strumento come quello dell'osservatorio, che coordini competenze, che fornisca strumenti di valutazione, che dia sostegno a ciò che nei territori si fa, ci sembra un sostegno indispensabile.

Credo che si debba anche rafforzare, con appositi strumenti, la partecipazione degli utenti al controllo della qualità dei servizi e all'applicazione del sistema tariffario. Nei processi di riorganizzazione dei servizi pubblici locali è indispensabile che il tema della qualità del servizio offerto ai cittadini e del suo intreccio con la dinamica tariffaria sia considerato in tutte le sue implicazioni. Sappiamo che le tariffe sono destinate ad aumentare; ma ciò deve avvenire in relazione alla qualità del servizio offerto e con fasce differenziate legate ai consumi e alle capacità contributive degli utenti. Allora il punto di vista degli utenti, il controllo sulle procedure, sull'applicazione delle tariffe è una questione che deve trovare spazio non solo al momento della definizione dei programmi di attività, ma in modo costante. Occorre dunque trovare degli strumenti precisi per favorire la partecipazione degli utenti, attraverso le loro associazioni.

Penso che questi siano i tre contenuti fondamentali che devono trovare un riferimento preciso nell'ambito della legge, che deve andare in discussione ed essere approvata in tempi rapidi. Questa è la condizione necessaria affinché il processo di trasformazione dei servizi pubblici locali possa avvenire rispettando e valorizzando l'esperienza e il modello toscano che come organizzazioni sindacali siamo impegnati a sostenere e difendere.

Simonetta Pellegrini

Segreteria Regionali CGIL-CISL-UIL

Il punto di vista dei comuni toscani e il loro controllo

Confservizi

Io rischio di ridire molte delle cose che ha detto ora Claudio Martini e di ribadire una posizione che da molto tempo portiamo avanti nella nostra area, cercando di allargarla ad altri spazi del territorio toscano, tenendo di conto di quelle che sono le varie realtà presenti sul territorio e tenendo di conto che di fronte alla sfida imposta dalla liberalizzazione occorresse ed occorra tutt'oggi governare la cosa, fare come abbiamo sempre fatto in Toscana e governarla con i principi di cittadinanza da sempre presenti nel nostro territorio.

Io sono uno di quelli che da molto tempo chiede alla Regione di fare una legge. Oggi mi pare di capire che quest'esigenza sia stata recepita, che su questo non ci siano contrasti fondamentali, non ci siano più dubbi. E quindi io dico: procediamo! Credo ci sia un problema interno ai Comuni toscani di vedere come, rispetto a quest'appuntamento, si va ad orientarsi come Anci. Mi pare di notarlo dalle differenti posizioni, espresse anche stamattina. Lo risolveremo come abbiamo sempre fatto, lo risolveremo in maniera seria.

Di cosa deve tener conto una legge regionale? Io credo debba tener conto della storia di questa regione sia dal punto di vista della sua organizzazione sociale, sia dal punto di vista di come la si è risolta. Noi abbiamo una storia fatta di presenza di aziende che sono possedute dai nostri cittadini. Non c'è una presenza di un mercato privato. Ci sono delle aziende, i cui azionisti sono i nostri cittadini ed il primo dovere che noi abbiamo nel fare un provvedimento di legge in questa materia è salvaguardare questa ricchezza accumulata dalla comunità toscana. Per altro, sono aziende che mostrano degli indici di efficienza discreti, che ovviamente possono essere migliorati, ma che in molte zone della nostra regione hanno consentito una buona gestione dei servizi locali. Io conosco la storia della nostra zona. La legge Galli nella nostra zona fu applicata 45 anni fa quando tutti insieme si decise di fare un consorzio per depurare l'Elsa anziché fare piccoli interventi sparsi. Erano tempi in cui se ogni Sindaco non faceva un "depuratorio" nuovo, non era un buon amministratore. Che cosa sbagliata! Quindi stiamo anche attenti a non

mitizzare troppo la figura del Sindaco come garante massimo dell'efficacia di questo tipo di servizi. Lo è, quando governa bene. Lo è meno, quando governa meno bene. Da quelle esperienze maturate 40, 30 anni sono sorte delle aziende che ormai ci sono in tutta la nostra regione, e dalle quali bisogna partire perché il valore loro è quello posseduto dai cittadini. Vi è poi un'altra esigenza, che diceva il Presidente, alla quale io darei ancor più importanza di quanto non sia stata da lui richiesta. Noi facciamo della Toscana un punto di eccellenza nel mondo per i suoi valori culturali e i suoi valori ambientali. L'ambiente non si salvaguarda a discorsi. Si salvaguarda con investimenti. Gli investimenti non si fanno a discorsi ma vanno avanti se ci sono sul territorio delle aziende capaci di portarli avanti. Chiedo un progetto: mi viene portato. Chiedo la richiesta di un finanziamento: mi viene cercata. Chiedo cose: mi vengono fatte, cosa che si fa se ci sono le spalle, le strutture per poterle fare. Allora, partendo da queste due cose noi bisogna fare nella nostra regione una liberalizzazione credibile, una liberalizzazione quindi che sia perlomeno di livello regionale. Perché abbiamo parlato di industria toscana di servizi pubblici? Perché tenere insieme queste cose oggi significa che se vogliamo mantenere il livello di servizi e aprirsi ai mercati, fare una politica regionale su questi servizi, dobbiamo avere un livello di scala che è di tipo regionale. Dobbiamo avere delle strutture industriali di tipo regionale. Perché i cittadini non si possono permettere che per il ciclo delle acque si abbia un processo industriale certo per svolgerlo? Io credo che questo sia un diritto dei cittadini toscani e noi bisogna darglielo costruendo un'industria regionale dei servizi. La legge, credo debba guardare ancor di più di quanto diceva il Presidente in questa direzione. Lo so che non si può costringere il territorio ad andare in questa direzione ma bisogna fortemente incentivarlo perché altrimenti si fa una liberalizzazione poco credibile sul nostro territorio ma più che altro poco credibile per aprirsi ad altri territori. Se noi non facciamo un'industria di tipo regionale, prima o poi questa avrà comunque da confrontarsi con la concorren-

za di altri territori nazionali, di altri territori europei. E se non ha questo tipo di grandezze di scala ovviamente non regge a questa concorrenza. Io credo si sia in una fase, lo dico esplicitamente, in cui tutto ciò va fatto con la forte unione del pubblico. È il pubblico che deve essere in grado di unirsi in questa prospettiva di costruzione dell'industria toscana, per questo passaggio storico. Poi saranno le generazioni future che vedranno cose diverse. Un pubblico che mantenga la maggioranza di quest'industria toscana e che, forte di un ragionamento che va in questo senso e di una struttura industriale che è in grado di andare sui mercati, che è in grado di fare gli investimenti ecc., si può aprire al privato. Si apre tranquillamente al privato andando a fare quest'ulteriore passaggio d'apertura verso il mercato. È una cosa che la si sta facendo in alcune zone della Toscana. Io credo che questo dovrebbe essere il modello da estendere a tutta la Toscana e credo che una legge sui servizi pubblici locali fatta dalla Regione debba poter far leva il più possibile su questo, ovviamente nelle autonomie di tutti perché poi chi decide sono i Comuni. Nel mentre si fa questo credo che una buona Regione, che ha sempre basato il suo governo sulla partecipazione debba poter stimolare più strumenti possibili che vanno verso la partecipazione. È chiaro che se si fanno aziende più grandi si corre il rischio di perdere il controllo da parte dei cittadini. Allora, nel mentre si fa questo, bisogna parallelamente costruire strumenti che siano all'altezza di equilibrare questa lontananza che ti viene da un'azienda più grande: questo potere, questa potenza, che ti viene da un'azienda più grande. Io ho inteso in questo senso l'osservatorio regionale: non come uno strumento di programmazione e controllo ma come uno strumento in mano alla società toscana per partecipare di più e meglio alle questioni che riguardano i servizi pubblici. Uno strumento quasi tecnico, diciamo, ma del quale la Cgil, le associazioni dei consumatori, il signor Rossi che sta a Pontedera o ad Empoli, ecc., può avvalersi perché su questo vuole fare politica per dire che questa azienda così grande sta facendo male questo e questo, ha le tariffe più alte che in

Lombardia, guadagnano troppo i manager. Uno strumento che metta in condizione la società toscana di riportare, quando si va a fare l'assemblea a Fontanella che è una piccola frazione di 500 abitanti di Empoli, i cittadini di Fontanella di discutere sui servizi pubblici locali che sono il perno della nostra politica futura, sociale ed economica in Toscana.

Se è così, mi pare che sia ampiamente da condividere. Se è, come diceva il Sindaco Antichi, allora la legge serve relativamente. Ma non mi risulta sia come dice Antichi.

Io purtroppo non ho avuto modo di leggere l'ultima bozza tecnica offerta dalla Regione, ma mi pareva che era stata affrontata nella direzione che dicevo io. Poi, e qui chiudo, bisogna ridiscutere del nostro mestiere. Sono d'accordo con il Sindaco Antichi che il mestiere vero dei sindaci è quello della programmazione e del controllo. Compete ai Comuni e che i Comuni oggi non sono strutturati a farli. Perché è chiaro, io avevo un'azienda piccola: chi me lo faceva fare di stare a costruire tanti uffici per controllare l'attività della mia azienda. Il controllo me lo facevano i miei cittadini perché mi telefonavano dicendo che via del Giglio era sporca. Io alzavo il telefono, chiamavo il Presidente e gli dicevo "ascolta, o tu pulisci via del Giglio o qualche cosa si farà". Questo era, scusate se brutalizzo. Oggi, se si vuole costruire un'industria, bisogna che il Comune abbia degli strumenti e delle capacità di controllo che non sono più quelle che ho brutalmente descritto ma crescono di tono e di livello.

Vittorio Bugli

Sindaco Comune di Empoli

**L'incertezza legislativa e il declino
degli investimenti nel settore**

Confservizi

Vorrei innanzitutto dire, ricollegandomi ad alcune affermazioni fatte da Antichi nella sua veste di rappresentante di Anci, che provocatoriamente diceva "non si sa bene l'articolo 35 che padre e che madre abbia". In realtà Confservizi qualche elemento di paternità o maternità in questo articolo 35 ce l'ha. Non a caso, dopo la sua approvazione Confservizi dette un giudizio, credo non dissimile da quello di Anci, ovvero "un punto di equilibrio tra esigenze diverse, una mediazione" che concludeva per altro un lunghissimo iter in Parlamento che iniziò addirittura nel 1996 con l'allora Governo Prodi. In questo giudizio di parziale positività pesava non poco, per quanto riguarda le nostre aziende, l'aspirazione ad avere un quadro normativo, che pur tra alcune ombre, comunque rappresentava la fine di un lunghissimo periodo di grandi incertezze. Devo anche dire che essendo iniziato questo dibattito in Parlamento, in forma bipartisan, nel 1996, così come ricordava Antichi, fino all'approvazione dell'articolo 35, quando non erano ancora nate le direttive europee in materia di energia elettrica e di gas e quando l'Italia era ben lontana dalla modifica del capo quinto della Costituzione, federalismo e regionalismo, si può ben comprendere come l'approvazione alla fine del 2001 in Finanziaria sia arrivata con un congruo ritardo, con una congrua sfasatura rispetto a provvedimenti che in quel momento erano già stati messi in campo.

Detto in altre parole l'articolo 35 è stato emanato troppo tardi rispetto alle esigenze del Paese e le nostre aziende stanno vivendo un quadro normativo estremamente incerto che fa sì che le stesse aziende, ed attraverso di esse gli enti locali, non sappiano esattamente come muoversi e che le regole del gioco, molto spesso, vengano disciplinate nei tribunali piuttosto che nella libera concorrenza. Cito per altro il fatto che, a testimonianza di questo generale clima di incertezza, dopo un'escalation costante dal 1991 fino al 2001 nel trend complessivo degli investimenti del sistema delle ex municipalizzate, purtroppo nel 2002, per la prima volta in Italia, si registrerà un

declino, sia pure poco significativo, nel trend degli investimenti che scende al di sotto dei 3,5 milioni di euro, mentre, come è noto a tutti, il nostro è un Paese che avrebbe bisogno di un volume di investimenti in questo settore costantemente in crescita.

Seconda riflessione: è utile e necessario tornare a parlare delle ragioni di fondo che hanno ispirato questa esigenza di riforma dei servizi pubblici locali da cui poi far scaturire anche la discussione sui modelli. La prima, corrispondere alle esigenze dei cittadini in quanto consumatori, ovvero offrire servizi di qualità in condizioni di massima economicità. Seconda ragione, molto spesso sottovalutata: (il Presidente della Regione Toscana lo ha ricordato ed io concordo) lo sviluppo dei servizi pubblici locali può essere una leva formidabile nello sviluppo del territorio e tanti studi dimostrano che vi è una correlazione diretta tra livello delle infrastrutture dei servizi e sviluppo dei territori stessi.

I dati, anche recentemente pubblicati sull'indice di infrastrutturazione del mezzogiorno e il reddito del mezzogiorno sono un'ulteriore testimonianza che tale correlazione esiste. Ecco, se queste sono le due esigenze di fondo e se ad esse si aggiunge che il vecchio quadro normativo, regolato dalla L. 142, era sicuramente nel 1996 obsoleto rispetto alla corrispondenza di questi due obiettivi il Parlamento avrebbe dovuto varare la riforma in tempi molti più brevi e doveva essere sostanzialmente una legge quadro, una legge cornice, una legge flessibile, una legge che lasciava al sistema delle autonomie locali margini di intervento significativi, una legge, appunto, flessibile che teneva presenti le differenze che esistono, non solo tra territorio e territorio, ma anche tra settore e settore, argomento questo poco citato negli interventi di oggi ma i miei colleghi delle diverse aziende sanno benissimo quale profonda differenza esista, per esempio tra settori industriali e settori non di interesse industriale. Un conto è l'energia elettrica ed un conto è la gestione delle biblioteche comunali, ovviamente settori probabilmente non riconducibili ad un'unica normativa; quindi una legge quadro, una legge fles-

sibile ed una legge, in quanto asciutta nei principi generali, che lasciava ampio spazio al sistema delle regioni e delle autonomie locali per una regolamentazione.

In realtà ciò che si è verificato, anche in questo caso con una assonanza bipartisan che ha avuto riscontri sia nel governo di centrosinistra sia poi nel governo di centrodestra, è che si è sviluppata una dialettica legittima tra due correnti di opinione. Se vogliamo semplificare: quella dei falchi e quella delle colombe. Falchi e colombe uniformemente sparpagliati tra i due schieramenti.

Nella precedente legislatura, ricordo gli incontri che ho avuto con Nicola Rossi, allora incaricato appunto della Presidenza del Consiglio, che sosteneva l'esigenza di un modello di riforma che oggi chiameremo iper liberista e che riteneva le nostre considerazioni, sul disegno di riforma, critiche su alcuni aspetti e sostanzialmente conservatrici, come la volontà delle nostre aziende ex municipalizzate di conservare il monopolio. Ricordo anche come, in tempi più recenti, in incontri presso la Presidenza del Consiglio, in occasione dei tradizionali meeting con le parti sociali, Confservizi sia stata oggetto di un durissimo attacco da parte dell'onorevole sottosegretario Sacconi che ha riproposto in forme diverse gli stessi argomenti.

Ora l'elemento però di riflessione è il seguente: l'articolo 35 è stato approvato nel dicembre del 2001. Doveva dare certezze e tempi rapidi di esecuzione. Entro il primo semestre del 2002 doveva essere approvato il regolamento. È noto alle aziende associate, che Confservizi non è stata a guardare; è noto, anche all'Anci, che abbiamo stilato e diramato una nostra bozza di regolamento che non è mai stata oggetto di nessun tavolo di consultazione neanche per censurarne eventualmente i contenuti. Doveva intervenire una sentenza della Corte Costituzionale ma è trascorso un anno da quando il primo ricorso è stato presentato e non abbiamo ancora nessuna notizia, neanche sui tempi. Sono intervenute le osservazioni della Comunità europea che io giudico, in linea di principio filosofico, legittime; in linea pratica molto bizzarre perché intervengono sull'unico, il

più famoso ci diceva il dr. Plassmann, il più famoso provvedimento di legge in Europa che si propone di avviare la libera concorrenza nel mercato dei servizi pubblici locali.

Allora a questo punto cosa si fa? A questo punto vi è il rischio che non si faccia assolutamente nulla, tant'è che ancora oggi noi non sappiamo se, e quando ci sarà un regolamento. Io azzarderei un'ipotesi di lavoro: che l'articolo 35 possa essere, non so se la dizione è esatta: riveduto e corretto, che l'articolo 35 possa tornare ad essere una legge quadro, una legge cornice, stralciando dal suo interno tutto ciò che irrigidisce l'articolo 35 stesso, che l'articolo 35 sia privato di questa sorta di subdelega ad un regolamento nazionale che dovrebbe valere erga omnes per tutti i settori e per tutti i territori, che l'articolo 35, in quest'opera di revisione sia accompagnato da un deciso, determinato e saggio intervento, anche autorevole, fino ad oggi non c'è stato, dello Stato italiano presso la Comunità europea.

Ci sono tante contraddizioni in Italia e non poche a Bruxelles, come ci ricordava il nostro amico Plassman. Siccome poi quando si parla dell'articolo 35, tolti i settori non di interesse industriale, tolta l'energia elettrica che già è regolamentata, tolto il gas che già è regolamentato, tolti i trasporti che in Italia sono già regolamentati, in fondo noi stiamo parlando di due settori: acqua e rifiuti. Allora, a questo punto, forse sarebbe auspicabile che vi fossero delle direttive della Comunità europea sull'acqua e sui rifiuti e che anche Bruxelles facesse conto con le contraddizioni in casa proprie, non ultime quelle delle diverse propensioni dei paesi membri ad avviare al loro interno dei processi di liberalizzazione. Io non dimentico mai che uno degli obiettivi che dovrebbe accomunarci, è quello che il nostro Paese, se vuole avviarsi sulla via della liberalizzazione, non può fare la fine del pollo, nel senso che noi non possiamo consentire che questo sia un Paese sostanzialmente colonizzato da gruppi stranieri, e questo non è un fantasma evocato per mantenere l'esistente. È ciò che effettivamente sta succedendo in altri settori dove il dimensionamento magro, la cosiddetta massa critica, sta

spingendo verso nuove forme di monopolio nazionale o internazionale.

Non evoco dei fantasmi, quando cito il fatto che ormai nelle telecomunicazioni, dopo un giro di valzer si sta tornando ad una situazione monopolistica peggiore di quella che avevamo alcuni anni fa. Alcuni gruppi si stanno spartendo il mondo. Lo stesso avviene in alcuni settori della manifatturiera come la meccanica, come l'auto, per cui è bene, avendo di fronte un orizzonte non di breve periodo che noi ragioniamo, in tempi lunghi, sui quali si orientano le misure legittime di potenziale valorizzazione del nostro sistema industriale.

Quindi un articolo 35 riformato e corretto, direttive europee sull'acqua e sui rifiuti, l'affermazione in termini non filosofici ma fatturali del principio di reciprocità, spazio in materia di regolamentazione al sistema delle autonomie locali opportunamente coordinate a livello regionale. A questo punto non c'è una mortificazione del ruolo delle Regioni e degli enti locali. Di nuovo io sono d'accordo con Antichi: c'è anzi una mutazione, un'esaltazione di un loro ruolo ovvero il fatto che in un processo graduale, prima dicevo il sostantivo flessibilità, ed in questo momento uso il sostantivo gradualità, è necessario anche qui pensare ad un processo che in tempi non storici preveda che gli enti locali si strutturino in modo da poter esercitare dei mestieri diversi e potenzialmente contraddittori tra di loro. Il primo è ovviamente quello degli enti locali in quanti proprietari dei servizi.

Io non voglio fare mie ideologizzazioni di nessun tipo, quindi non sono un fautore degli slogan "pubblico è bello" o per converso "privato è bello". Immagino che fra una decina di anni probabilmente la quota di partecipazione degli enti locali in queste aziende scenderà progressivamente. Lo immagino anche sulla base di alcuni grandi modelli europei.

La più grande aggregazione tra ex municipalizzate della Germania è la RVE: le prime 6 aziende italiane fanno un fatturato pari al 6% della RVE. Il gruppo Elettrabel, che conosco bene per i rapporti che intrattiene con la mia azienda, e anche questo nato sull'aggregazione di ex municipalizzate, si posiziona in forme non dissimili e questi

gruppi possono usufruire di economie di scala pari, scusate se uso quest'immagine sanguinolenta, da sventrare il sistema italiano qualora entri in competizione aperta.

Quindi perché non pensare alla lunga ad operazioni che possono somigliare a questi modelli, che fanno sì che più comuni condividano quote di controllo, di partecipazione, chiamiamolo golden share, chiamiamolo potere di intervento sugli indirizzi dell'azienda. Quindi una separazione tra proprietà, che sarà sempre meno pubblica, là dove il pubblico avrà esaltati i compiti di indirizzo, gestione che sarà sempre di più di tipo imprenditoriale, a prescindere che sia pubblica, che sia privata o mista. Qui ci aiuta di nuovo l'Europa il cui argine non è la proprietà pubblica o privata ma è la *par conditio* tra tutti i concorrenti. Quella è la vera norma a cui si ispira il diritto europeo.

Penso che una regolamentazione declinata a livello regionale e territoriale, non entro nella dialettica tra Regioni e Comuni, non possa non prevedere degli strumenti e l'altra funzione dei Comuni di rappresentanza degli interessi dei cittadini clienti. In che forme ed a quale livello io in questo momento non sono in grado di dirlo, è un argomento sicuramente da approfondire. So soltanto che oggi i Comuni, anche i più grandi: penso a Roma, Milano, Torino, anche quelli dotati di agenzie per l'autorità sui servizi locali, non sono effettivamente in grado di esercitare i tempi, che il Sindaco Antichi e che il Presidente della Regione richiama di monitoraggio, di verifica e di eventuale sanzione sulle aziende. Le aziende sono ancora oggi padrone di conoscenze che gli enti locali non hanno quindi una strumentazione in questo campo la vedo assolutamente necessaria. Finisco citando solo due punti. il primo: non trovo che vi sia in questo quadro che ho cercato di riassumere un conflitto, diciamo cromosomico ed una inconciliabilità tra due esigenze parimenti necessarie; l'affermazione del principio di concorrenza e la tutela del welfare state.

Il punto è la possibilità di mettere in piedi una regolamentazione che consenta di dare soddisfazione a quest'esigenza e la profonda conoscenza di come raggiungere questo obiettivo.

Il 35% degli italiani oggi è privo del servizio idrico. È chiaro che coprire questa fascia è una missione pubblica. Credo che sia altrettanto chiara la necessità di una gestione di tipo industriale. Il punto di equilibrio sta nella negoziazione, sta nei contratti di servizio. Se posso fare un solo esempio: i pali dell'illuminazione pubblica a Roma, come in altre città non sono di proprietà dell'azienda ex municipalizzata. Nel caso dell'Acea. Io faccio un contratto di servizio non di 30 anni ma di 4, 5 anni con il mio Comune. Ogni anno mi vengono dati degli obiettivi. Viene definita la quantità degli investimenti, gli standard che devono essere raggiunti ed il Comune monitorizza e controlla ed eventualmente emette delle sanzioni contro l'azienda se questi obiettivi vengono vanificati. Al termine del periodo, se è andato tutto bene, avrò delle chances di partecipare e vincere la futura gara per l'affidamento del servizio. In caso contrario, vinca il migliore.

Nell'articolo 35, poi, c'è stato un silenzio bipartisan rispetto al tema delle clausole sociali: tema non secondario ma non vi fu nessun parlamentare che pose questo problema. Io auspico che ci sia una deregulation nei regolamenti e quindi nella modalità con le quali si fanno i bandi di gara che consenta agli enti locali di poter sancire, appunto non solo in teoria ma anche nei fatti, condizioni di pari concorrenza, altrimenti il tipo di contratto, gli oneri sociali che per noi sono il più 4%, il fatto che il costo del lavoro, storicamente nelle nostre aziende sia superiore di un multiplo rispetto a quello delle aziende concorrenti, non ci consentirà di essere effettivamente concorrenziali, almeno su questo parametro. Anche per questo però, il concetto di gradualità, il concetto di transitorietà devono avere una puntuale applicazione. L'Europa ci dice che il concetto di transitorietà non va bene. È uno delle obiezioni più pesanti. A parte che la stessa Europa, nel caso del gas ha consentito, una gradualità di 12 anni, ma realisticamente, nel nostro Paese, non c'è nessuno che pensa che sia possibile un processo di riorganizzazione industriale che possa avvenire in tempi brevi. Anche la Thatcher, che ha applicato il modello più semplice di riorganizzazione del

sistema dei servizi pubblici, attraverso privatizzazioni, ci ha messo 8, 9 anni e stiamo vedendo la lunghezza dei francesi e stiamo vedendo anche l'elaborazione complessa in un paese come la Germania: cioè queste sono cose che richiedono necessariamente tempi adeguati.

Vorrei terminare affermando che non si fa prima la legge e poi il progetto industriale. Sono 6 anni che continuano a correre, a battere su quest'errore. Si fa prima un progetto industriale e poi una legge. Qualsiasi persona di buonsenso, dovrebbe avere chiaro che il tavolo di discussione, se ci fosse, dovrebbe innanzitutto stabilire: quali sono gli obiettivi che si vogliono perseguire nei prossimi 4 anni? Quello di portare l'acqua a tutti gli italiani? Di rendere effettivamente competitivo il servizio di distribuzione del gas? Di buttare la camorra fuori dal sistema dei rifiuti. Da questi obiettivi di carattere industriale si dovrebbe partire e su questi obiettivi costruire la riforma delle norme.

Noi abbiamo rovesciato il ragionamento. Nel 1996 si sono saggiati tutti gli aspetti di varie forme di diritto, ma è sempre mancato, nel corpo della discussione della riforma quest'anima di tipo industriale. Devo però essere necessariamente ottimista ma se vogliamo creare oggi le condizioni che non ci portino tra 10 anni a vedere un film analogo a quello della Fiat, ragioniamoci oggi in modo che tra 10 anni possiamo conseguire l'obiettivo di avere un'industria italiana per i servizi, efficace in Italia e concorrenziale all'estero.

Fulvio Vento

Presidente Confservizi

I “Quaderni” di Confservizi

I “Quaderni” vogliono rendere disponibili in modo sistematico contenuti e documenti frutto delle elaborazioni che Confservizi, Associazioni Regionali e Federazioni sviluppano sul comparto dei servizi pubblici locali.

I “Quaderni” sintetizzano in modo razionale le ricerche, le relazioni e gli atti prodotti nelle numerose occasioni di studio e confronto sul mondo delle utilities.

Il contenuto di questi volumi è quindi il risultato di una selezione ragionata del materiale presentato e raccolto nel corso di Forum, convegni, seminari e workshops.

Obiettivo dei “Quaderni” Confservizi è quello di fornire al mondo dell’economia una chiave di lettura delle tendenze in atto nei servizi pubblici locali e, al contempo, di fornire alle aziende uno strumento di supporto alle scelte strategiche e gestionali.