



***ATTI DEL
CONVEGNO NAZIONALE
I SERVIZI PUBBLICI LOCALI:
RIFORME E RUOLO DEGLI ENTI
LOCALI***

**TORINO
27 NOVEMBRE 2009**

Le recenti modifiche della legislazione in tema di modalità di affidamento della gestione di servizi pubblici locali a rilevanza economica hanno aperto un dibattito tra gli amministratori di Comuni e Province, funzionari pubblici ed operatori del settore. Con questo convegno si intende fare il punto della situazione focalizzando l'attenzione su due aspetti fondamentali:

- *In primo luogo sui contratti di servizio, strumento essenziale per la regolazione dei rapporti tra l'ente concedente ed il soggetto concessionario. A tal proposito saranno presentati modelli di contratti di servizio elaborati dall'Agenzia per i servizi pubblici locali della Città di Torino, in questo sostenuta da un comitato scientifico di alto livello che ha validato il lavoro svolto.*
- *Nel pomeriggio, invece, si farà il punto sulla riforma dei servizi pubblici locali anche alla luce del recente decreto legge di modifica dell'art. 23-bis della legge finanziaria per il 2009.*

Vuole essere questo solo l'inizio di un percorso di discussione e di elaborazione che gli organizzatori del convegno intendono proseguire allo scopo di supportare gli enti locali in una materia così importante per il buon governo e per la qualità della vita dei cittadini.

Comitato Scientifico dell'ASPL per la redazione di schemi di contratti di servizio e carte di qualità dei servizi in materia di servizi pubblici locali

Presidente:

- prof. Federico Bona Galvagno, magistrato, già Capo ufficio legislativo presso il dipartimento delle politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei ministri;

Componenti:

- ing. Andrea Cirelli, Autorità regionale per la vigilanza dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani, organo indipendente dell'Emilia Romagna;
- avv. Lucia Pitzurra, Garante regionale del servizio idrico integrato del Lazio;
- dott. Marco Benacchio, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Direzione Trasporti.

SEMINARIO

PROPOSTE PER LA REDAZIONE DEI NUOVI CONTRATTI DI SERVIZIO

PROGRAMMA

9.30 Saluto delle autorità

9.45 Relazione introduttiva

Carlo Foppa - Presidente dell'Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino

10.00 L'esperienza dell'ASPL. Metodologia del lavoro svolto.

avv. Ignazio Sillitti – Coordinatore del gruppo di lavoro tecnico dell'ASPL

10.15 Le problematiche essenziali dei contratti di servizio: le possibili modifiche, la contabilità analitica, le carte degli utenti, gli indicatori, i monitoraggi ed i controlli, i meccanismi sanzionatori e premianti.

avv. Antonio Ciccia – dott. Pierfranco Risoli – Gruppo di lavoro tecnico dell'ASPL

10.45 Le specificità di acqua, rifiuti e trasporti.

prof. Giuseppe Genon – prof. Adelmo Crotti – Gruppo di lavoro tecnico dell'ASPL

11.15 Le carte degli utenti

ing. Andrea Cirelli – Comitato Scientifico dell'ASPL

11.30 – 12.30 Dibattito

12.30 Conclusioni

avv. prof. Federico Bona Galvagno – Presidente Comitato Scientifico dell'ASPL

Indice degli interventi

SEMINARIO: PROPOSTE PER LA REDAZIONE DEI NUOVI CONTRATTI DI SERVIZIO

Enrico BAYMA	Pag.	5
Giuseppe CASTRONOVO	Pag.	6
Carlo FOPPA	Pag.	8
Michele COPPOLA	Pag.	17
Ignazio SILLITTI	Pag.	17
Michele COPPOLA	Pag.	20
Antonio CICCIA	Pag.	20
Pierfranco RISOLI	Pag.	27
Michele COPPOLA	Pag.	38
Adelmo CROTTI	Pag.	38
Michele COPPOLA	Pag.	42
Giuseppe GENON	Pag.	43
Michele COPPOLA	Pag.	48
Andrea CIRELLI	Pag.	48
Michele COPPOLA	Pag.	51
Federico BONA GALVAGNO	Pag.	51

TAVOLA ROTONDA: QUALE FUTURO PER I SERVIZI PUBBLICI LOCALI?

Carlo FOPPA	Pag.	103
Federico SASSOLI DE BIANCHI	Pag.	103
Andrea RONCHI	Pag.	106
Sergio CHIAMPARINO	Pag.	113
Matteo GADDI	Pag.	117
Giancarlo CREMONESI	Pag.	123
Giuseppe GHERZI	Pag.	127
Andrea RONCHI	Pag.	128
Giuseppe GHERZI	Pag.	130
Federico SASSOLI DE BIANCHI	Pag.	133
Sergio CHIAMPARINO	Pag.	135
Matteo GADDI	Pag.	136
Giuseppe GHERZI	Pag.	138

Enrico BAYMA (Direttore dell'Agazia per i Servizi Pubblici Locali del Comune di Torino)

In qualità di Direttore dell'Agazia per i Servizi Pubblici Locali, ho il compito di dare il benvenuto a tutti i presenti, e ringraziare per la partecipazione, oltre che ricordare brevemente il programma del Convegno, che si apre con un primo saluto da parte del Presidente del Consiglio Comunale della Città di Torino. Dopo di che i lavori inizieranno con la relazione del Presidente dell'Agazia per i Servizi Pubblici Locali, e via via tutte le altre relazioni che entreranno nel merito dei vari contratti di servizio.

In considerazione della quantità di interventi previsti, e dei tempi ristretti, abbiamo introdotto una piccola modifica del programma di questa mattina: non ci sarà la pausa del *coffee break*, quindi i lavori proseguiranno senza interruzioni. Chi lo desidera potrà servirsi dell'*open bar* al piano di sopra.

Un ringraziamento particolare al Comitato Scientifico, alla Commissione Amministratrice dell'Agazia, e al Gruppo tecnico che ha elaborato il lavoro che vi verrà illustrato in seguito.

Non mi tocca, e non voglio dire altro. Quindi chiamerei alla Presidenza il Vicepresidente del Consiglio Comunale Michele Coppola, il Presidente dell'Agazia per i Servizi Pubblici Locali Carlo Foppa, e il Presidente del Comitato Scientifico, che ha validato il lavoro effettuato sui contratti di servizio, il Professor Federico Bona Galvagno.

Grazie a tutti e buon lavoro.

Giuseppe CASTRONOVO (Presidente del Consiglio Comunale di Torino):

Buongiorno a tutti e grazie di essere qui con noi. Devo dire che sono un pò emozionato, non tanto perché oggi qui ho di fianco persone come il Vicepresidente del Consiglio Comunale, oppure il Presidente dell'Agencia Foppa, che ha magistralmente organizzato questo importante convegno. Ma più che altro perché per la prima volta mi ritrovo a dover salutare persone che arrivano da molte parti del nostro Paese, per discutere tutti quanti assieme su una vicenda della quale molto si parla: la cosiddetta liberalizzazione dei Servizi Pubblici Locali, e di ciò che questo può comportare nella bontà dell'erogazione dei servizi, e della soddisfazione che gli utenti, i cittadini possono avere da questo cambiamento.

In genere tutto questo discutere avviene o tra esperti del settore, o tra personalità politiche che, se hanno fatto nel passato gli amministratori locali, da molto tempo ormai non lo fanno. E quindi oggi avere la possibilità di offrire a coloro che poi, sulla base delle scelte che verranno fatte a livello nazionale saranno costretti ad intervenire, e ad organizzare le cose al meglio, per fare in modo che ai cittadini rimangano, per quanto possibile, al meglio le condizioni attuali di erogazione del servizio. Credo che questa sia una cosa positiva.

Dico con molta franchezza che io sono assolutamente contrario al modo con il quale il Parlamento ha deciso di affrontare questo problema. Io credo che ci siano delle verità, che sono quasi fondamentali, per le quali ogni cittadino, ogni persona, ha il diritto a ricevere in maniera gratuita, efficiente ed efficace, una certa quantità di beni e servizi che sono fondamentali, che sono essenziali per la vita di ogni singola persona.

In particolare mi riferisco all'acqua, che è l'argomento sul quale molto si discute in questi giorni. Ma credo che il ragionamento possa essere esteso anche ad altri settori della vita sociale, perché poi scopriamo che quando il mercato ha il sopravvento anziché fungere da regolatore, per permettere

una migliore efficienza, spesso si risolve semplicemente in una ricerca sempre più spinta del profitto per l'azionista; anche quando questo avviene a detrimento appunto della soddisfazione dei diritti essenziali delle persone. Penso in modo particolare ai trasporti, ma anche ad altri servizi.

Con l'auspicio che la discussione di oggi possa essere utile a tutti quanti noi per riuscire ad avere elementi maggiori per potersi formare un'opinione più consapevole su tutta questa vicenda, vi saluto e vi ringrazio di essere qui con noi oggi.

E sperando di ricevere poi i complimenti, da girare al dottor Foppa, per quanto oggi siamo stati capaci di mettere in campo, io vi ringrazio ancora una volta per la vostra partecipazione.

Carlo FOPPA (Presidente Agenzia SPL TO):

Buongiorno a tutti. Grazie di essere venuti a questo nostro convegno.

Credo che le reazioni, e l'eco avuto dai mass-media, sull'ultima modifica della disciplina della modalità di conferimento della gestione dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica, approvata alcuni giorni fa dal Parlamento, siano testimonianza di quanto questo tema sia sentito ed importante.

La rilevanza dell'argomento è dovuta innanzitutto all'incidenza che tali servizi hanno sulla qualità della vita dei cittadini. Se per evidenti motivi l'attenzione si è incentrata sulle modalità di gestione del servizio vitale, qual è l'acqua potabile, non si può non evidenziare come servizi quali l'energia, i trasporti, l'igiene urbana siano importanti per ognuno di noi.

A tal proposito va inoltre sottolineata la nuova consapevolezza degli utenti, del loro *status*, appunto, di cittadini, delle conseguenti rivendicazioni di poter disporre non soltanto di quei servizi vitali, ma anche (a fronte di una rilevante pressione fiscale) di servizi efficienti, e per quanto possibile a misura delle esigenze personali.

In secondo luogo, l'importanza dell'argomento che ci vede qui riuniti è collegata agli effetti ulteriori a quelli direttamente percepiti dagli utenti. Si tratta di esternalità, positive o negative, che conferiscono alla gestione di questi servizi la connotazione di uno strumento di governo sociale e del territorio dalla forza straordinaria.

Attraverso la gestione dei servizi e del sistema di welfare (dagli asili, alla scuola, all'assistenza) la pubblica amministrazione è la prima a rispondere alle domande e alle aspettative fondamentali della comunità e ad assolvere un ruolo di collante sociale.

In questo senso tutti i servizi pubblici che abbiamo prima ricordato costituiscono una parte importante e primaria del sistema volto a garantire il benessere delle persone, in quanto consentono

ai membri della comunità di essere e di sentirsi cittadini.

L'adeguata quantità e qualità dei servizi che incidono sulle famiglie e congiuntamente sul sistema produttivo, facilita indubbiamente l'inclusione di nuove fasce sociali che, in difetto, continuerebbero a restare emarginati, con il rischio di trasformarsi in potenti vettori di disgregazione.

Al tempo stesso gli attori economici scelgono dove localizzare le loro attività anche in base alle risorse sociali ed ai servizi che una comunità offre.

L'efficacia dei servizi (dalla mobilità alla disponibilità di energia e di acqua, alla pulizia dell'aria, sono elementi caratterizzanti di un territorio, e ne qualificano la sua bontà.

Ma non solo. Le scelte sugli obiettivi e sulle modalità di gestione consentono di attuare politiche di grande impatto sulla mobilità cittadina, sulla qualità ambientale, sull'allocazione di risorse tra i diversi attori della vita sociale e sulle relative *chance* di partecipazione.

Infine i servizi pubblici locali possono destare un rinnovato e particolare interesse per gli imprenditori in una fase di profonda crisi economica, di calo dei consumi, di scarsa competitività nei settori avanzati, di redditività minima offerta al capitale circolante dei tradizionali canali di investimento. Forte può essere la tentazione di superare la fase di recessione entrando in un settore – appunto quello dei servizi pubblici – caratterizzato da consumi garantiti, assenza di mercati concorrenziali, vuoi per la presenza di monopoli naturali (distribuzione dell'acqua, del teleriscaldamento ed altro), vuoi di monopsoni (inceneritori, discariche), vuoi perché le caratteristiche intrinseche delle reti fisiche non consentono comunque una piena e forte dinamica concorrenziale tra le imprese, anche laddove sia virtualmente possibile.

Questo convegno è la continuazione di un progetto che l'Agenzia ha iniziato da anni e che ha avuto come punti qualificanti, tra le attività svolte:

- la relazione annuale sullo stato delle aziende di servizi pubblici locali di Torino, sia

fornendo indicatori che consentono un'analisi approfondita e puntuale della qualità del servizio erogato, sia con una dettagliata fotografia dello stato patrimoniale e finanziario delle aziende stesse;

- il rafforzamento della relazione che contiene elementi descrittivi e commenti sulla qualità e sulla quantità dei servizi erogati attraverso l'introduzione graduale di alcuni valori e indici che permettono oggi di effettuare riflessioni più accurate sulla qualità e sull'impatto ambientale e sociale delle loro attuali modalità di erogazione. Tale lavoro è stato svolto in collaborazione con le aziende e il risultato finale è stato da loro condiviso per assicurare omogeneità dei dati, confrontabilità tra aziende e nel tempo, responsabilizzazione dei gestori sui parametri oggetto di monitoraggio e sugli esiti delle elaborazioni;
- le indagini di *customer satisfaction*, che si aggiungono alla relazione annuale e che annualmente consentono di conoscere il giudizio dei torinesi sui servizi più importanti. A tal proposito sottolineiamo che come Agenzia già attuiamo quanto previsto dalla legge finanziaria del 2008, e pertanto le indagini di soddisfazione degli utenti sono a carico delle aziende (G.T.T., AMIAT, SMAT e IRIDE), che ringraziamo per la loro disponibilità. Sottolineo anche che le indagini sono effettuate mediante una convenzione con l'Università di Torino, tramite l'Osservatorio del Nord Ovest, soggetto che garantisce l'alta qualità del lavoro svolto, e la necessaria imparzialità propria di un organismo terzo;
- lo stimolo a curare i percorsi di crescita costante della qualità organizzativa è stato accolto dalle aziende torinesi quando hanno iniziato diversi anni fa un ciclo di incontri coordinati dall'Associazione Italiana Cultura e Qualità, che ha coinvolto 160 dirigenti e quadri e che ha portato molte aziende a conseguire la certificazione EFQM della Fondazione Europea per la Qualità Manageriale;

l'avvio dei monitoraggi, che dovranno verificare l'effettivo svolgimento del servizio, così come

previsto nei contratti di servizio. A questo proposito abbiamo avviato un'importante esperienza insieme con quattro Circoscrizioni cittadine di un monitoraggio sull'illuminazione pubblica e sugli impianti semaforici, dai costi estremamente contenuti poiché effettuato da volontari. Stiamo valutando la possibilità di estendere tali esperienze anche al servizio di raccolta rifiuti e nettezza urbana. L'importanza dei sistemi di monitoraggio è di tutta evidenza. Una buona o anche ottima impostazione iniziale del rapporto tra il concedente e il concessionario, o comunque tra indirizzo e gestione, può essere svilita (quando non vanificata del tutto) da una attuazione non conseguente. Uno degli strumenti più utili per la verifica costante e diffusa degli impegni assunti dal gestore, ma anche dalla qualità e da una necessità di aggiornamento degli stessi, è infatti quello dell'organizzazione dei meccanismi di verifica e controllo, a tappeto o a campione, di come vengono osservate e sviluppate le previsioni contrattuali. Senza il controllo sulla qualità, la qualità non si mantiene, né tanto meno si accresce. Quanti di noi ignorano l'esistenza di tentazioni da parte dei soggetti affidatari, tanto più se a capitale privato o misto, di esternalizzare parti del servizio, a privilegiare società e logiche intragruppo, a ridurre in ogni modo costi, anche quelli legati alla garanzia della qualità, pur di aumentare l'utile di gestione, ad attuare pratiche e a concertare intese anticoncorrenziali, ad abusare delle posizioni dominanti, a discriminare in qualità di monopolista, in sintesi, a privatizzare gli utili pubblicizzando i costi. Un efficace sistema di monitoraggio sull'applicazione del contratto, organizzato e coordinato da un organo terzo, imparziale, che sovrintenda a tali controlli, diventa un corollario essenziale ed una condizione determinante per assicurare il puntuale rispetto del contratto di servizio e per verificare e garantire che la gestione sia sempre svolta per conto del concedente e dei cittadini e non solo per "conto terzi".

È evidente che il lavoro svolto ha un senso se serve per operare in una duplice direzione. Da una parte, intrecciando e raffrontando i risultati raggiunti in termini di qualità erogata, qualità percepita e *performance* delle aziende, sia dal punto di vista tecnico che dal punto di vista economico –

finanziario, per avere un quadro completo ed organico della qualità dei servizi in termini di efficacia ed efficienza. Dall'altra, tenendo conto che gli esiti del lavoro non debbono essere considerati fini a se stessi, né strumenti di mero controllo sull'operato delle aziende con scopi prevalentemente sanzionatori, ma opportunità e stimoli per innescare un processo di cambiamento e di miglioramento continui.

Se si vuole rispondere alla domanda di crescente qualità dei servizi in un quadro di contenimento tariffario, di politiche di coesione sociale, ed in un contesto economico di ridotta capacità contributiva dei cittadini e delle imprese, se si vuole ricapitalizzare le società pubbliche aprendo gli apporti privati, diventa più che mai pressante l'esigenza di poter indirizzare in modo chiaro ed efficace la gestione di tali servizi.

Partendo da questa esperienza, abbiamo cercato di trovare gli strumenti più appropriati affinché gli enti locali possano esercitare la funzione di indirizzo e di controllo sui servizi. E questa esigenza emerge sia se la scelta (o l'imposizione legislativa) è quella di mettere a gara un determinato servizio, sia se il medesimo servizio è gestito da un'azienda pubblica; anche quando questa azienda è di totale proprietà dell'ente locale concedente.

In entrambi i casi lo strumento fondamentale per regolare i rapporti tra le parti è il contratto di servizio. Appare evidente la necessità che tale contratto sia predisposto con la massima cura ed attenzione. Infatti, nel caso di una messa a gara del servizio le condizioni contenute non potranno più essere mutate senza il consenso delle due parti.

Non solo: anche nel caso in cui tale consenso esistesse, la normativa europea ne consente la modificabilità solo a determinate condizioni, e comunque solo se tali modifiche erano già inserite a livello di possibilità, determinate o determinabili, nel contratto originario.

Penali o anche premi che funzionino da stimolo per le aziende ad introdurre innovazioni tecnologiche, organizzative, di servizio e di processo che verrebbero altrimenti accantonate,

potranno trovare applicazione soltanto se introdotti nel contratto originario.

Né si riesce ad immaginare un rapporto di durata, destinato in alcuni casi a legare per decenni il concedente al concessionario, e viceversa, che non contempli con attenzione ipotesi, modalità e limiti per rendere possibile l'adeguamento delle previsioni iniziali ai mutamenti economici, sociali, tecnologici, che potranno modificare in modo anche sostanziale le esigenze dei cittadini, o la gamma delle possibilità di risposta a tali esigenze.

Quale Comunità potrebbe infatti tollerare un rifiuto del concessionario, il quale si appelli ai soli obblighi assunti inizialmente con il contratto, di fronte alla richiesta di servire con nuove linee di trasporto pubblico aree della città sviluppatasi con nuovi insediamenti? O che non intenda introdurre una nuova tecnologia che consentirebbe di informare adeguatamente le persone in attesa sui tempi di passaggio e sui ritardi dei mezzi pubblici? Che non voglia intensificare le corse dei mezzi, neppure di fronte ad un mutamento delle abitudini sulla mobilità dei cittadini, volontario o imposto da una crisi che induca molte persone ad abbandonare l'uso del mezzo privato, così come durante il picco del costo della benzina, con l'aumento dell'8% del numero di persone che hanno fruito del trasporto pubblico. O di una società che si opponga ad una richiesta di miglioramento della qualità dell'acqua, sostenendo che tale innovazione non era prevista?

Anche nel caso di affidamento cosiddetto *in house* i contenuti del contratto di servizio si rivelano uno strumento importante per garantire, tra l'altro, la trasparenza nei rapporti, e la misurazione dei risultati raggiunti da Amministratori e Dirigenti di società pubbliche in relazione agli obiettivi prefissati.

Con la rielaborazione e l'approvazione di tali contenuti, infine, i Consigli Comunali possono esercitare fino in fondo il loro ruolo di indirizzo e di controllo dei Servizi Pubblici, sottraendo le *performances* richieste, e le relative contropartite, alla frequente negoziazione informale tra vertici aziendali ed amministratori.

Inoltre, vogliamo evidenziare che il nostro lavoro può essere utilizzato anche per quei servizi che non sono più di stretta competenza comunale, perché interessano un'area più vasta. Acqua, rifiuti e trasporti sono evidentemente tutti in questa situazione.

Riteniamo infatti che i Consigli Comunali ben possano emanare atti di indirizzo ai rappresentanti del loro ente locale all'interno degli enti sovracomunali, chiedendo loro che un determinato contratto di servizio contenga norme ritenute fondamentali per la gestione efficiente ed efficace.

Condividiamo, a questo proposito, le osservazioni di chi ritiene che non sia opportuno che i soggetti preposti ad una gestione collegiale dei Servizi Pubblici, sovente consortile, finiscano di appiattare la ricchezza del dibattito delle politiche che ne possono scaturire su quella dell'Ente che ha sottoscritto il maggior numero di quote.

Neppure però si deve dimenticare che tali organismi autonomi amministrano e gestiscono pur sempre per conto dei cittadini, e che il principio di rappresentanza democratica, prima ancora di quello societario, impone che si decida tenendo conto degli indirizzi del maggior numero degli elettori, espressi tramite i loro rappresentanti.

Infine ci siamo preoccupati anche degli utenti, dei cittadini che non possono essere considerati i soggetti passivi nella contrattazione, nell'accordo tra l'Ente pubblico e le aziende concessionarie.

Cittadini ai quali vanno garantiti pieni diritti – ed io sottolineo – così come viene preteso il fermo rispetto dei doveri.

Per questo abbiamo ritenuto che non possa essere delegata interamente ad una trattativa tra aziende ed associazioni dei consumatori l'erogazione della carta dei servizi, né che ci si possa limitare a prevedere meccanismi sanzionatori nei confronti delle aziende che tardino nell'erogazione delle carte dei servizi medesime.

Per essere più precisi, riteniamo di grandissima importanza il coinvolgimento delle associazioni che rappresentano i consumatori (anche se io preferirei che queste associazioni si denominassero in

difesa dei cittadini, perché i diritti a mio parere nascono in quanto cittadini, e non in quanto soggetti che consumano) e consideriamo estremamente positivo che la legislazione attuale garantisca un ruolo a questi soggetti collettivi. Un confronto che noi appositamente non abbiamo avviato, perché non eravamo – nella fase preparatoria – legittimati, né delegati dagli organi politici, in particolare dal consiglio comunale della città, ai quali rispondiamo. Ma un confronto che raccomandiamo sia vero, approfondito e che consenta la predisposizione delle carte dei servizi, frutto di una concertazione approfondita.

Ma tutto questo potrebbe non essere sufficiente. Occorre innanzitutto evitare eventuali manovre dilatorie o aggiranti lo spirito della legge. E secondo noi è opportuno, in secondo luogo, assicurarci che nelle carte di qualità dei servizi si tenga conto dei diritti dei cittadini in quanto tali.

Come ci ricorda autorevolmente Guido Rossi, infatti siamo noi stessi, divisi tra il cittadino e il consumatore investitore, a voler acquistare ogni oggetto a sempre minor prezzo, a voler investire i propri soldi per avere un maggior ritorno di denaro e questo anche a detrimento della nostra stessa cittadinanza.

Per questo siamo convinti che tocchi all'ente pubblico introdurre quel punto di vista del cittadino e stabilire un livello minimo dei suoi diritti. Livello che ben potrà essere seguito dal doveroso confronto tra le Associazioni dei consumatori e le aziende e crescere in un'ottica ancora più orientata dell'utente/consumatore, ma che non potrà essere abbassato.

Proponiamo quindi – e su questo l'ingegner Cirelli sarà più preciso nella sua relazione, incentrata proprio su questo punto – che al contratto di servizio sia allegata una “carta degli utenti”, che contenga appunto livelli minimi di tutela dei cittadini, che sia immediatamente efficace, e che rimanga in vigore fino all'approvazione della carta dei servizi, la quale, peraltro, come già accennato, non potrà prevedere livelli di tutela minori di quelli contenuti nella carta degli utenti.

Queste, dunque, sono le ragioni che ci hanno spinto ad elaborare la nostra proposta, con un lavoro

iniziato nel gennaio scorso e conclusosi nel mese di settembre. Un lavoro che prende spunto da quanto già prodotto a partire dal 2001 dal Formez, ma che ha l'ambizione di migliorarlo, anche tenendo conto dell'evoluzione della normativa.

Un lavoro che crediamo sia di alta qualità, e che vogliamo mettere a disposizione di tutti i consigli comunali, di tutti gli enti locali, e che non vuole essere una fotografia statica, ma che evolva raccogliendo suggerimenti e proposte.

Più in particolare vogliamo evidenziare che non siamo così presuntuosi da pensare che il nostro lavoro sia perfetto ed esente da critiche. Anzi, quello che proponiamo è che da domani si instauri un rapporto di collaborazione con tutti i soggetti interessati per approfondire e migliorare quanto da noi elaborato.

Per questo il nostro lavoro sarà pubblicato sul nostro sito, dove raccoglieremo anche suggerimenti e proposte. Periodicamente poi aggiorneremo gli schemi anche tenendo conto dell'evoluzione legislativa. Ma non abbiamo la volontà di mantenere una primogenitura su questi terreni.

Se qualche ente di livello superiore vorrà farsi carico della questione saremo ben disponibili a mettere a disposizione il nostro lavoro e le nostre competenze. In questo quadro potremmo anche pensare di mettere in piedi un forum di confronto tra gli enti locali e gli altri soggetti che, a vario titolo, si occupano di questi temi.

Permettetemi infine di evidenziare che questo lavoro è stato possibile grazie alla struttura dell'Agenzia, struttura esigua, ma di grande professionalità, e dotata di una non comune dedizione per il lavoro che ha svolto, alla competenza del Gruppo tecnico, alla passione del Comitato Scientifico che ha operato gratuitamente, all'attenzione della Commissione Amministratrice, che ha svolto pienamente il proprio ruolo di indirizzo e di fissazione degli obiettivi da perseguire.

A tutti questi va il mio ringraziamento non formale.

Michele COPPOLA (Vicepresidente del Consiglio Comunale di Torino)

Ringrazio il Presidente Foppa anche per essere stato nei tempi previsti e mi associo ai ringraziamenti che ha rivolto ai commissari e ai professionisti che hanno collaborato con l'Agenzia per i servizi pubblici locali nell'elaborazione di questo importante lavoro. Il ringraziamento a nome mio, del Consiglio Comunale, dei colleghi Consiglieri qui presenti, è sentito anche in forza del rapporto di collaborazione che va avanti negli anni.

A questo punto do la parola all'avvocato Ignazio Sillitti, coordinatore del gruppo di lavoro tecnico dell'Agenzia, che ci illustrerà la metodologia del lavoro svolto. Prego Avvocato.

Ignazio SILLITTI (Coordinatore del Gruppo di lavoro tecnico dell'ASPL):

Grazie, molto brevemente. Ho coordinato il Gruppo tecnico di lavoro che si è occupato della preparazione dei modelli di contratto e delle Carte degli Utenti.

Per quanto riguarda la metodologia, una prima scelta è stata quella di utilizzare la griglia che già era stata elaborata dall'Agenzia per i Servizi Pubblici Locali del Comune di Torino, per sviluppare quindi, sulla base di questa, gli schemi di contratto.

Questa griglia – diversamente da altre esistenti – aveva caratteristiche molto peculiari. Era estremamente dettagliata, molto particolareggiata e presentava numerosissime voci. Questa frammentazione estrema, questo dettaglio, ha portato sicuramente ad un risultato che alla fine è stato maggiormente didascalico dello schema di contratto che siamo andati ad elaborare. Nel contempo, durante la redazione, ha anche in parte facilitato il compito del Comitato tecnico, perché ha reso possibile una migliore individuazione dei temi e degli argomenti da sviluppare.

In questo modo, seguendo questo metodo, creando quindi lo schema del contratto di servizio a

partire dallo sviluppo delle voci contenute nella griglia elaborata dall'Agenzia per i Servizi Pubblici Locali, si è ritenuto di soddisfare nel modo migliore l'esigenza di fornire al Consiglio Comunale uno strumento conoscitivo, da un lato, e pratico, dall'altro, nella materia dei contratti di servizio.

In corso d'opera le stesse voci sono state in parte rielaborate, modificate, ci sono state delle eliminazioni, degli accorpamenti, delle aggiunte, ovviamente dei richiami tra voci collegate, anche in sezioni molto distanti

Ma devo dire che in linea di massima lo schema iniziale è stato tutto sommato mantenuto, a conferma dell'ottimo lavoro di base sul quale abbiamo impiantato lo sviluppo del modello di contratto.

Una seconda decisione di metodo, una volta scelto il modello di griglia, è stata quella di sviluppare principalmente uno schema di contratto generale comune a ciascun Servizio Pubblico Locale. E quindi andare ad elaborare successivamente la parte specifica riguardante, in modo esclusivo, i trasporti, l'igiene ambientale e i servizi idrici.

Questi ultimi tre modelli di contratto vanno ovviamente letti insieme al modello generale, i cui contenuti si applicano indistintamente ad ogni tipo di Servizio Pubblico Locale considerato.

La seconda scelta di metodo ha portato quindi all'elaborazione dello schema generale di contratto di servizio, non come modello residuale rispetto ai tre specifici (trasporti, igiene ambientale e servizi idrici), ma come un modello centrale al quale devono fare necessario riferimento quelli settoriali.

Sono pertanto questi ultimi che si devono conformare al primo, secondo un criterio di complementarietà.

La ragione della seconda scelta è stata quella di privilegiare lo strumento generale, per una completa comprensione dei contenuti, delle problematiche, della natura del contratto di servizio. Una comprensione doverosa per fornire al destinatario finale del lavoro i mezzi adeguati per accostarsi alla materia.

La conoscenza d'insieme viene pertanto vista come un presupposto necessario, ed il metodo che potremmo definire dal generale al particolare sembra soddisfare nel modo migliore l'approccio corretto alla materia e le esigenze conoscitive del lettore dei testi che sono stati così elaborati.

Concludo. L'impegno profuso è stato notevole e mi auguro che il risultato finale risponda alle esigenze del Consiglio Comunale di Torino, di ciascun Consigliere, dell'Agenzia per i Servizi Pubblici Locali del Comune di Torino e di quanti avranno l'occasione di leggere ed utilizzare questo lavoro.

Da ultimo desidero esprimere un ringraziamento ai componenti del Gruppo tecnico che ho avuto il piacere, devo dire, personale prima di tutto e professionale, di coordinare. E non in ordine di importanza: l'Avvocato Antonio Ciccia, il Dottor Pierfranco Risoli con il collaboratore Dottor Franco Ghiglione, il Professore Adelmo Crotti con il proprio collaboratore Ingegnere Francesco Ramella, il Professor Giuseppe Genon. Con tutti abbiamo avuto un proficuo scambio iniziale di dati ed informazioni e, successivamente, degli elaborati che sono confluiti nei modelli di contratto. L'esperienza è stata per me molto interessante ed estremamente stimolante.

Lo stesso ovviamente per il Comitato Scientifico presieduto dal professor Federico Bona Galvagno, composto dall'Ingegnere Andrea Cirelli, dall'Avvocato Lucia Pitzurra, e dal dottor Marco Benacchio.

Ringrazio infine, e non da ultimo ovviamente, l'Agenzia per i Servizi Pubblici Locali del Comune di Torino che si è fatta promotrice di questa iniziativa: il Presidente Carlo Foppa, il Direttore Enrico Bayma e, tra i componenti: Alberto Ritucci e Marco Pariani, che sono stati partecipi assidui durante tutta la fase di svolgimento del lavoro. Grazie.

Michele COPPOLA (Vicepresidente del Consiglio Comunale di Torino)

Grazie davvero anche a lei, avvocato Sillitti per il suo contributo. Il Consiglio Comunale, in questa fase di trasformazione ha l'esigenza di ricevere contributi e stimoli di riflessione, oltre a strumenti seri e approfonditi. A questo punto entriamo nel merito dei contratti di servizio. Lascio la parola all'avvocato Ciccìa e al dottor Risoli per le loro relazioni.

Antonio CICCIA (Gruppo di lavoro tecnico dell'ASPL):

Grazie. Grazie a tutti, grazie a chi mi ascolta. Ci sono molti amici, e quindi la *captatio benevolentiae* iniziale che si usa fare è in qualche modo aiutata proprio dal fatto che ci sono molte persone che prenderanno questo lavoro con tutta la tenerezza con la quale abbiamo voluto dedicarci. Si è trattato di un lavoro lungo, e voi non sapete – come posso dire – l'impressione di non essere giunti alla meta, proprio questo punto è sconcertante, ma dall'altro lato anche incentivante. Sconcertante da un lato perché, per esempio, si legge il Decreto Legislativo 150, articolo 28, e si scopre che un pezzo del cammino, quello che noi abbiamo fatto, è appunto tale e non siamo arrivati a nessun traguardo.

L'articolo 28 indica che ancora in materia ci sarà la sovrapposizione, per esempio, di atti di indirizzo che riguardano modalità di definizione o adozione, pubblicizzazione di standard di qualità, casi e modalità di adozione delle Carte dei Servizi, criteri di misurazione della qualità dei servizi, condizioni di tutela degli utenti, e così via.

Quindi siamo in una situazione nella quale veramente l'intitolazione del lavoro che si è voluto dare, cioè proposte, cioè linee guida, ha un senso sostanziale.

Un po' questo ci sconcerta, perché abbiamo fatto tanto lavoro in questi mesi, però dall'altro lato, come dicevo prima, ci stimola perché evidentemente la necessità di far veicolare queste informazioni, di farle circolare affinché possano essere migliorate è un'esigenza effettiva. E

comunque siamo contenti di aver fatto un pezzettino di strada.

La mia parte è una parte da leguleio, ma non vorrei che questo significato possa avere dei significati metagiuridici. Cioè la mia parte, essendo un po' quella del leguleio, è anche un po' noiosa, ed è anche resa difficile dal fatto che in qualche minuto occorre condensare un lavoro che è messo a vostra disposizione attraverso un numero di pagine molto ampio.

Io credo che una delle grossissime utilità di questo Convegno sia la possibilità di avere, fruire, leggere, poi correggere, poi incrementare il materiale che, sia in forma cartacea, sia come materiale informatico, è stato messo a vostra disposizione.

Quindi il mio compito è condensare in pochi minuti i contenuti, che sono contenuti molto ampi. Si deve fare una selezione, e la selezione poi – gioco forza – comporta delle scelte, e ciò che viene dimenticato probabilmente è anche importante.

Ma nella certezza che in queste serate autunnali e poi invernali, anziché leggere un buon libro voi leggerete, noi leggeremo, tutti quanti, i modelli di contratto, di contratto tipo, contratto di servizio, Carta degli Utenti, con questa convinzione mi accingo a presentare a grandi linee che cosa trovate nella cartellina. Trovate nella cartellina le linee guida, la proposta, o lo schema tipo (poi sono espressioni che dal mio punto di vista sono sinonimiche) del contratto di servizio.

E trovate più elaborati, perché un elaborato riguarda gli indirizzi generali per la redazione di un contratto di servizio e la relativa Carta degli Utenti; non so dire se è un *unicum*, ma certamente non è molto diffusa, o comunque non si trovano esperienze che diano la possibilità di avere indirizzi specifici, aggiuntivi rispetto a quelli generali, con riferimento ai settori specifici. Ed in particolare trasporto pubblico locale, risorse idriche ed igiene ambientale.

Quindi quello che l'Agenzia ha cercato di fare è di non limitarsi ad indirizzi di carattere generale, e in quanto tali anche un po' generici, e anche un po' più da convegno che da attività operativa. Più da convegno che da aiuto per la stesura, per esempio, di un contratto di servizio. L'Agenzia ha

cercato di scendere nel dettaglio con indirizzi specifici.

Questi indirizzi, e quindi l'utilità di questi indirizzi, e la destinazione di questi indirizzi, è quella di essere in qualche modo un aiuto per la redazione del contratto di servizio, ma anche per la redazione di regolamenti di gestione, disposizioni di servizio, per esempio per gli affidamenti *in house*, e quindi con soggetti che hanno un rapporto più organico con la Pubblica Amministrazione.

Ci proponiamo di dare un aiuto anche in quelle situazioni nelle quali, probabilmente, il contratto di servizio viene meno curato perché, per esempio, laddove ci sia un affidamento *in house*, il rapporto quasi di immedesimazione con l'Ente che gestisce il servizio, magari porta ad un maggiore lassismo nell'elaborazione di clausole che potrebbero risultare sostanzialmente poco applicabili. Pensiamo all'aspetto delle sanzioni penali contrattuali.

I capitoli del contratto di servizio. Anche questo è molto noioso, però poi quando bisogna scriverli, bisogna ricordarsi di inserire tutta una serie di circostanze, perché il contratto ha anche una funzione programmatica, e quindi bisogna prevedere quali sono i possibili conflitti, perché il contratto deve essere una anticipazione negoziale della soluzione dei possibili futuri conflitti.

Ed allora noi abbiamo immaginato questa griglia, oggetto del contratto, obblighi dell'affidatario. Non con chissà quanta fantasia, ma poi alla fine la sistematizzazione è anche questa un aiuto. Oggetto del contratto; obblighi dell'affidatario; obblighi dell'Ente pubblico; l'esecuzione del contratto; vicende modificative e scioglimento del contratto; contenzioso. E poi ho voluto sottolineare già da subito l'allegato Carta degli Utenti, perché il significato forte che l'Agenzia, con questo lavoro, ha voluto dare è quello di non lasciare a future redazioni, a future individuazioni di quelli che sono gli standard di qualità; ma ha voluto anticipare, in maniera tale che fin da subito ci sia un contratto di servizio come una sorta di contratto che l'Ente stipula – è un po' improprio da un punto di vista giuridico, ma mi azzardo in questa definizione – a tutela del terzo. Come se fosse un contratto per il terzo, e il terzo è la collettività (cittadini, consumatori, utenti). Poi anche qui al di là

delle sfumature valoriali trattiamo di espressioni sinonimiche.

Ho individuato, ho estrapolato in queste proiezioni una serie di concetti che poi trovate sviluppati nel dettaglio delle pagine e pagine che sono inserite nella cartellina messa a vostra disposizione.

Ho cercato di estrapolare quegli aspetti che possono avere un contenuto – tra virgolette – di novità più o meno recente.

Rispetto all'oggetto del contratto mi permetto di sottolineare, per esempio, la declaratoria degli aspetti procedurali in base all'articolo 23 bis del Decreto Legge 112 del 2008. So – perché me ne ha parlato prima di iniziare – che il Professor Bona Galvagno dirà qualche cosa proprio entrando nel merito anche delle più recenti modifiche a questo articolo. Io, volando molto più basso, mi permetto di illustrare il fatto che in un contratto di servizio che voglia contenere questi elementi di novità - la declaratoria degli aspetti procedurali - il richiamo a quella norma è indispensabile, così come la declaratoria dell'osservanza degli adempimenti individuati nel famoso comma 461 della legge 244, e qui viene richiamata la consultazione obbligatoria dell'Associazione dei Consumatori.

Un altro punto è il punto della durata del contratto. E sulla durata del contratto poi bisognerà che si facciano delle riflessioni anche in ordine al fatto che ci sono norme cogenti che stabiliscono, più che durata, interruzioni della durata del contratto.

Elementi di novità rispetto all'oggetto del contratto. La definizione dell'oggetto del contratto. Questo lavoro è il punto conclusivo di una analisi anche dei contratti di servizio in essere, e ci siamo accorti per esempio che i contratti di servizio in essere, soprattutto nelle situazioni in cui il soggetto controparte dell'Amministrazione è - tra virgolette - se stessa attraverso una sua emanazione, una sua azienda, piuttosto che un soggetto affidatario *in house*.

Ci siamo accorti che la definizione dell'oggetto del contratto non era rappresentata in termini di chiarezza e precisione. Ed è per questo che consigliamo, riteniamo che sia un punto di partenza importante indicare con chiarezza gli obblighi del gestore, l'ambito territoriale interessato

dall'attività, natura e portata degli eventuali diritti di esclusiva.

Nell'ambito di questa parte iniziale, cioè nella parte oggetto del contratto, riteniamo che sia necessario individuare la natura giuridica dell'affidamento da distinguere e da individuare all'interno delle possibilità che vedete proiettate, riassunte in questa proiezione, dalla gestione diretta al quasi *in house providing*. Quindi dall'*in house* vero e proprio al quasi *in house providing*, alla esternalizzazione in esito di gara pubblica, all'affidamento a società con capitale misto. E anche su questo so che in sede di conclusioni il Professor Bona Galvagno ci illustrerà le reali o presunte novità delle modifiche approvate con la cosiddetta "Legge Salva Infrazioni".

Con riferimento alla declaratoria degli aspetti procedurali sottolineiamo il fatto che questi aspetti assumono una particolare connotazione proprio in relazione alle motivazioni che devono soggiacere alla scelta di questa particolare modalità di affidamento.

Motivazioni che hanno un contenuto vincolato, e che non possono essere individuate con discrezionalità assoluta da parte dell'Ente, ma che devono stare all'interno delle motivazioni previste dalla normativa di settore, e da ultimo modificata dall'articolo che vedete citato tra parentesi in basso nella diapositiva.

Decisamente importante, anche per evitare che vi siano fraintendimenti, e anche per realizzare da un punto di vista così sostanziale quegli elementi di partecipazione, che prima ricordava il Presidente Foppa, a questi fini va evidenziato un aspetto, che poi diventa un aspetto contrattuale, quindi un aspetto dal contenuto negoziale del contratto di servizio, e cioè la declaratoria di avere osservato la procedura individuata dalla Finanziaria del 2008.

E quindi è importante tenere conto e dare atto di avere seguito la procedura di consultazione. E di aver seguito questa procedura di consultazione eventualmente attraverso l'utilizzo del sito istituzionale.

E' importante aver predeterminato un termine di chiusura della consultazione, ed avere raccolto le

proposte, le integrazioni. Ma è anche indispensabile – e questo è un problema – individuare le Associazioni dei Consumatori legittimate alla partecipazione. Quali sono i criteri attraverso cui individuare le Associazioni che possono dare un contributo, e che poi ha una rilevanza sotto il profilo contrattuale e negoziale?

La durata del contratto. Prima il Presidente Foppa faceva riferimento alla circostanza che questi contratti devono essere trattati con molta attenzione e molta accuratezza, anche perché magari sono contratti quasi indissolubile come il divorzio. Ad un cliente che è venuto in studio ho fatto proprio questa battuta. Lui mi dice: “Ma io devo pagare poi gli alimenti per tutta la vita?”. Ed io: “Guardi non c’è niente di più indissolubile del divorzio”. Il matrimonio magari si può sciogliere, ma gli obblighi patrimoniali nascenti dallo scioglimento del divorzio sono indissolubili.

Quindi l’individuazione errata del contratto è un aspetto su cui riflettere, perché bisogna mediare tra vari interessi. La concorrenza che spinge per una durata breve, le esigenze imprenditoriali di resa dell’investimento che spingono per una durata più dilatata. Dall’altro lato ci sono interessi contrapposti: mantenere il potere negoziale dell’Ente pubblico; tenere conto della possibilità di modificazioni necessarie. E allora il fattore tempo ha una rilevanza, perché se io ho una rigidità nell’introdurre elementi di modificazione, allora il fattore tempo ci aiuta, perché ci consente con un altro contratto e in un’altra sede di tenere conto di queste sopravvenute esigenze.

Importantissimo è, se vi sono ipotesi di proroghe, che siano esplicite, tassative, e comunque tutto ciò nel rispetto di norme cogenti. Questo, il rispetto di norme cogenti evoca in me, per esempio, il fatto che tal volta, anche in questi mesi, si è avuto modo di leggere alcuni contratti di servizio nei quali si cerca di motivare il perché un certo servizio viene affidato anche per un periodo che va al di là di un termine previsto dalla legge. Allora lì bisogna stare molto molto attenti, perché probabilmente la cogenza della norma non è superabile in maniera idonea con una previsione di un atto amministrativo e tanto meno con una previsione negoziale.

Obblighi dell'affidatario. L'obiettivo dell'Agenzia è quello di elaborare un promemoria, oppure se vogliamo una lista dei controlli. Un promemoria per contratti di servizio da stendere, o una *check-list* rispetto a contratti di servizio già in essere. E quindi lascio un po' all'esperienza mia e vostra il compito di verificare la idoneità di una lista come questa a rispondere all'obiettivo che vi ho indicato.

Anche qui, operando una selezione degli argomenti, ero in linea con quanto diceva in sede di presentazione il Presidente Foppa. Mi permetto di rimettere particolarmente alla vostra attenzione il fatto che abbiamo sottolineato la necessità che il contratto di servizio, proprio per tenere conto delle esigenze sociali ed economiche, individui obblighi di programmazione, obblighi di miglioramento, obblighi di incremento, obblighi di investimento.

Fanno, come posso dire, usando un linguaggio sartoriale o cromatico, *pendant* a queste disposizioni quelle disposizioni che a noi paiono innovative in merito alla previsione di sanzioni premiali; la previsione di clausole di carattere premiale, che possano incentivare anche il soggetto privato, che è affidatario di questi servizi all'esito di gara pubblica di poter avere l'incentivo a realizzare questi obblighi, che sono obblighi che l'Ente pubblico, l'Ente che affida deve preoccuparsi di scrivere nell'interesse di questo terzo. Noi intendiamo il contratto di servizio come una sorta di contratto a favore di terzo.

Nell'esigenza di rispettare la sintesi, vado ad individuare solamente altri due aspetti che riguardano proprio l'aspetto sanzionatorio, e cioè un richiamo alla previsione di indennizzi forfettari automatici a favore degli utenti, e, per quanto riguarda l'aspetto della premialità, troverete nelle pagine che sono state scritte alcune proposte che realizzano in concreto, da un punto di vista tecnico, la predisposizione di clausole di carattere premiale, che non premiano semplicemente ciò che deve essere fatto, e cioè l'adempimento del servizio, ma che premiano l'incremento qualitativo e l'incremento anche quantitativo della prestazione dedotta nel contratto stesso.

Rinvio alla lettura e alla discussione successiva eventuali altri punti, e ringrazio tutti per la vostra attenzione.

Pierfranco RISOLI (Gruppo di lavoro tecnico dell'ASPL):

Chi mi ha preceduto vi ha già raccontato quale è stato l'iter, il percorso che il Comitato Tecnico, sotto la guida del Comitato Scientifico, ha seguito per arrivare a questo risultato.

Diciamo subito che la parte che mi concerne, che è un po' il ruolo che nell'ambito del lavoro dell'Agenzia ho sempre svolto, è quella di fare un po' da *trait d'union* tra una volontà di carattere definitorio, come giustamente, si ritrova in tutti i rapporti che poi si estrinsecano e si esplicano in forma giuridica, e la necessità comunque che tutto questo abbia un collegamento reale, concreto, fattivo, anche in termini evolutivi, con la realtà effettiva del punto di vista economico. Perché appunto a ciò il mio mestiere, quello di Commercialista, mi porta a fare questo.

Quindi il lavoro, il contributo che abbiamo cercato di dare – e dico abbiamo perché voglio ricordare anche il mio collaboratore, Franco Ghiglione, che oggi non è potuto intervenire – è stato quello di cercare di legare tutte le cose che vi ha già illustrato, ancorché velocemente, l'Avvocato Ciccia, con la realtà economica delle imprese che operano sul campo per fornire i servizi loro propri all'utenza locale.

Innanzitutto, un po' per deformazione professionale, ma anche perché mi pare importante, occorre definire i contesti in cui ci muoviamo e capire dal punto di vista macroeconomico dove ci andiamo a situare.

Non saprei dirvi a braccio quanto comporta in termini di PIL a livello nazionale il comparto delle *utilities*, ma sicuramente a livello di bilancio familiare ha una rilevanza molto forte. Se teniamo conto anche, per esempio, delle spese del riscaldamento, che comunque fanno parte (come consumo

di energia elettrica e di gas) di questo comparto, sicuramente per le famiglie medie italiane siamo sul 15 – 20 per cento minimo credo. Quindi la rilevanza è enorme.

Ma ancora più rilevante è il fatto che questi servizi, intanto costituiscono una forma di – mi passino il termine i giuristi– costituzione materiale, nel senso che la cittadinanza effettiva la si acquisisce attraverso la possibilità di fruire di questi servizi in un Paese civile. E come conseguenza quindi la percezione del benessere è sicuramente dovuta in gran parte al fatto che questi servizi ci siano o non ci siano e dalla loro qualità.

Questo comparto pertanto impatta sia sul consumo delle risorse, sia sull’allocazione delle risorse, e sia sul benessere percepito dai cittadini.

Da qui il massimo interesse che hanno gli Enti Locali, che sono i più vicini alle esigenze della popolazione, di regolare, o di fare in modo che venga regolato, in sede anche politica, questa complessiva vicenda.

Quelle norme che ci hanno riguardato più da vicino, in questi ultimi anni, le conosciamo tutti, vanno dalla Legge Galli alle costituzioni delle varie ATO (quella dei rifiuti, quella dell’acqua e via di seguito).

Inoltre, come già vi ha accennato l’Avvocato Ciccia, all’interno del contratto di servizio c’è effettivamente un capitolo che prevede, in una proiezione evolutiva, la necessità di miglioramenti, in tutti gli ambiti , sia come innovazione sia come possibilità di dare servizi migliori e così via.

Quanto sopra descritto necessita quindi di essere soddisfatto soprattutto in termini di programmazione.

Questo obbligo di programmazione rileva soprattutto per il fatto che andiamo a muoverci nell’ambito di contratti di lunga durata – neanche media, bensì lunga – perché mediamente sono tutti superiori ai cinque anni. In termini macroeconomici sono pertanto contratti/rapporti di lunga durata. E tempi talmente lunghi che se in essi non fosse prevista la possibilità di introdurre

modificazioni “evolutive”, diventerebbero quasi un freno, un ostacolo in termini anche di miglioramento, allo sviluppo medesimo.

Quindi – e inoltre- nell’ambito di questa programmazione bisogna anche saper assecondare le varie esigenze espresse soprattutto in termini di normative/prescrizioni o richieste che le varie ATO possono fare, o gli Enti Locali ritengono di voler fare.

Un altro elemento di non poco conto in questa vicenda è il fatto che il crescere, il favorire del formarsi di società di importanza rilevante può permettere al mercato italiano di avere a disposizione dei *competitor* capaci di misurarsi anche con quelli che in sede europea/internazionale conosciamo già, soprattutto i colossi francesi e tedeschi (RWE, Veolia, Générale des Eaux etc.). Per cui, non che questa sarebbe una disgrazia, per carità, ma il fatto di non poter competere con questi soggetti, vorrebbe dire probabilmente perdere delle occasioni di sviluppo, perdere la possibilità di avere in casa nostra anche delle possibilità di crescita in termini tecnologici e di ricerca scientifica, possibilità di introduzione di innovazioni, e più complessivamente di sviluppo e progresso, sia in termini reddituali che di benessere.

Per tutte queste ragioni non si vede per quale motivo questa occasione debba essere delegata all’esterno inteso come estero, visto che riteniamo di poter avere all’interno tutte le risorse necessarie per poterlo fare. Anche perché questo settore genera una serie enorme di ricadute e perderle sarebbe veramente un peccato.

Il contratto di servizio costituisce sicuramente una occasione che offre delle grandi possibilità in questo senso. E non credo che sia soltanto il fatto del valore evocativo dell’acqua (uno dei quattro elementi se vi ricordate: Acqua, Fuoco, Terra, Aria), per cui se si parla dell’acqua, chissà, si scatenano degli istinti primordiali per cui tutti sono attentissimi, anche se fino ad un momento prima nessuno ci faceva caso.

Io credo che invece effettivamente– e se questo comune sentire in termini di pulsioni vitali può

servire, usiamolo pure – la realtà è che noi dobbiamo porre la massima attenzione nel gestire questi fenomeni economici legati alle utilities, proprio per non perdere il treno di occasioni che se delegate ad altri ci vedranno sempre di più in situazioni di sottomissione e di subordinazione dal punto di vista economico, e di debolezza in termini di padronanza del nostro sviluppo futuro.

L'approccio quindi che mi tocca come contabile – passatemi il termine, dal momento che vedo dei colleghi in sala – è quello di essere appunto un po' questo anello di congiunzione tra quelli che scrivono il contratto di servizio, rispetto alla realtà che questo contratto deve andare a disciplinare. Perché poi se gli istituti giuridici (come pure i contratti) non hanno la possibilità di trovare una concreta e chiara collocazione all'interno del fenomeno economico, nascono i problemi interpretativi e applicativi che tutti conosciamo.

Ma poiché la dinamica economica, come la realtà tecnologica, è estremamente mobile, bisogna che questo momento di congiunzione venga trovato non tanto attraverso delle relazioni di carattere definitorio - che possono lasciare il tempo che trovano specie se soddisfano magari solo in termini tautologici l'esigenza di precisione (ma non in termini invece di concreta trasferibilità del concetto nella realtà) – quanto piuttosto verificare se questa realtà si può effettivamente allocare all'interno del concetto espresso teoricamente.

Questa esigenza si esprime meglio attraverso quello che già da tempo, a livello internazionale, si sta facendo sui principi contabili, dove si esprimono dei concetti, che si affinano tempo per tempo, al fine di potere avere a disposizione, concettualizzati – se preferite – degli stereotipi, che però ci permettono di capire – confrontandoli con questi parametri concettuali – se la realtà si sta evolvendo in quella direzione, oppure ne è difforme.

Quindi questa esigenza abbiamo cercato di trasferirla in questa funzione di filtro. Soprattutto lo trovate nel documento 1. Un po' sparso dappertutto, ma specificamente al paragrafo 2.9, dove troverete gli “adempimenti contabili”. In questo paragrafo che testualmente recita:

“Le previsioni contrattuali relative agli adempimenti contabili non possono limitarsi ad una mera enunciazione di prescrizioni per una corretta tenuta della contabilità, principi peraltro disciplinati puntualmente dalla normativa civilistica e dai principi contabili, sia nazionali che internazionali.

L’obiettivo principale di questa sezione contrattuale dovrebbe essere quello di garantire la disponibilità delle informazioni necessarie all’Ente pubblico al fine di valutare, sotto il profilo economico, l’operato del gestore in termini di:

- Efficienza nell’utilizzo delle risorse
- Capacità di mantenere nel tempo le condizioni di equilibrio reddituale, patrimoniale, finanziario
- Valutazione dei processi di investimento e di miglioramento delle condizioni di efficienza di impiego delle risorse e di svolgimento dei processi
- Corretto bilanciamento tra la pressione alla riduzione dei costi e la necessità di garantire il livello di servizio concordato
- Possibilità per l’ente pubblico di stimolare, ovvero moderare, strategie di investimento e di migliorare dei livelli di servizio, avendo piena visibilità sui conseguenti risvolti economici per il gestore e tariffari per gli utenti.

E’ qui, nella parte che chiamiamo iniziale, che si racconta del perché c’è questa necessità. Nella parte successiva dove si entra un po’ più nello specifico si vanno a definire i “Principi generali”:

a) Ottenere dalla Società informazioni idonee a fornire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione economica, patrimoniale e finanziaria relativa al Business affidato, come se il Business affidato costituisse la sola attività svolta alla Società (principio di autonomia rispetto alle altre attività).

b) Ottenere una adeguata informativa circa i ricavi, i costi, le attività e le passività della Società e del Business affidato (principio di trasparenza).

c) Ottenere adeguata informativa relativa alle transazioni avvenute nella Società tra il Business affidato ed eventuali altre attività svolte dalla stessa, ovvero le transazioni tra la Società e la società del gruppo (principio del *dealing at arm's length*).

d) Verificare che eventuali trasferimenti (cessioni, conferimenti, scorpori) di assets a favore di Società del gruppo non influenzino negativamente la capacità della Società di svolgere il Business affidato (principio di *salvaguardia*).

e) Ottenere informazioni che consentano di comparare le performances economiche della Società con altre società attive nel medesimo settore, ivi inclusi i costi per la produzione dei servizi oggetto del Business affidato (principio di *comparabilità orizzontale*).

f) Le informazioni prodotte dovranno garantire la confrontabilità di anno in anno (principio di *comparabilità verticale*).

g) Verificare che la Società sia dotata di risorse finanziarie e manageriali sufficienti allo svolgimento del Business affidato (principio di *indipendenza*).

Queste sono delle vere e proprie prescrizioni che però seguono una logica che, come ripeto, è la stessa di quella dei principi contabili, e pertanto non sono soltanto chiacchiere, perché altrimenti andremmo a buttare a mare una storia che ormai data penso – in termini stretti – gli ultimi cinquant'anni, ma in termini teorici ci si lavora da più di cento anni. I risultati non sono ancora quelli auspicati, e i disastri che si vedono sono in parte anche frutto della possibilità di utilizzare questi concetti – come si dice in piemontese – a “maglia bernarda” (che “si slunga e si slarga“ N.d.R.) ovvero con interpretazioni non sufficientemente stringenti e univoche.

A questo proposito occorre sempre fare riferimento al punto di “caduta” della loro applicazione ovvero la Magistratura.

E' in quella sede infatti che si verifica, viene verificata – di fatto – la loro concreta pregnanza.

E perché abbiamo bisogno di questi concetti, in buona sostanza? Perché noi non possiamo fare

nulla nell'ambito delle scelte di controllo, (e quindi poi di riprogrammazione, e quindi di consapevolezza delle scelte politiche che si vanno a fare a monte da parte degli Enti che assegnano ed affidano i servizi), se non conosciamo come all'interno delle aziende che producono i servizi i costi si formano e le risorse vengono effettivamente utilizzate.

Senza questa conoscenza tutti i discorsi sono vuoti, e bisogna che noi cerchiamo di capire se riusciamo a mettere le mani in questa realtà. Ed è quello che abbiamo cercato di scrivere appunto nel capitolo a cui accennavo prima.

I principi ve li ho sintetizzati , ma alla base c'è il concetto che quale che sia la modalità attraverso la quale il business affidato venga esplicitato dal soggetto giuridico affidatario, il business affidato deve essere comunque, deve costituire, una *business unit*. Che poi sia quota parte di un contenitore giuridico più vasto, una multinazionale che opera ovunque, a questo punto non rileva più.

L'importante è che il contratto di servizio che disciplina l'affidamento – per esempio per la città di Torino, preveda tra l'altro, che la contabilità venga tenuta secondo i principi dinanzi delineati, e quindi consenta di capire quali sono le risorse utilizzate, i costi sostenuti, l'*output* ottenuto, in che modo è stato prodotto, e via discorrendo. Cioè il concetto della totale autonomia del business che andiamo ad affidare rispetto al contenitore giuridico che ne è titolare. Se poi esiste il contenitore giuridico specifico, nel senso che c'è la società *ad hoc*, va benissimo; se non c'è mi deve essere data la possibilità di conoscere e costruire dei conti economici gestionali e dei conti patrimoniali afferenti a queste gestioni, e a queste soltanto, in modo da poter creare questo tipo di controllo.

Ottenere inoltre un'adeguata informativa circa l'esistenza di ricavi, costi, passività e attività, ottenute con modalità rispettose del cosiddetto principio di autonomia, ovvero attraverso il principio di trasparenza; principio che gli inglesi chiamano il *dealing at arms lenght*, cioè come dire che quello che stiamo trattando tiene conto del fatto che si è operato, oppure no, “con le braccia lunghe”. Principio che non è immediatamente riconducibile alle parti correlate del nostro Diritto

societario (concetto assai più ristretto e definito).

Qua no. Nel concetto anglosassone la correlazione tra le parti è più da intendersi come “rete”: è un concetto più vasto e tutto sommato più corretto ai fini che qui si rilevano. Si tratta di capire se ci sono o non ci sono delle acquisizioni di risorse, con trasferimento di benefici che vanno all'esterno del business affidato in condizioni di non pura concorrenza. Cioè se per qualsivoglia motivo siano stati favoriti, sia nel momento in cui ci si è procacciati le risorse, sia nel corso della produzione dell' *output*, qualcosa o qualcuno.

Verificare anche se è stato rispettato il principio della salvaguardia del business, e cioè se ci sono stati altri eventuali trasferimenti, diretti o indiretti, rispetto al ramo di azienda che esprime e produce il business affidato.

Il principio della comparabilità orizzontale, cioè avere dei dati che siano comparabili con quelli delle altre aziende che fanno lo stesso mestiere, per capire in termini di efficienza, efficacia ed economicità, se sono o non sono all'altezza delle altre. Il principio di comparabilità verticale, cioè una volta assunto un certo principio e una certa modalità di relazionare con questo tipo di contabilità occorre mantenerla ferma nel tempo, per potere avere una comparabilità all'interno dell'azienda, e capire se ci si sta evolvendo in una direzione piuttosto che in un'altra.

Il principio della totale indipendenza del business affidato, cioè che la business unit sia un soggetto capace (nella conduzione del ramo d'azienda) di una volontà propria in termini manageriali: se il contenitore giuridico è una multinazionale è chiaro che essa deve avere all'interno di quella struttura sovranazionale una sua autonoma capacità di produrre e di interloquire con il soggetto affidante il servizio.

Questi principi che sembrano in parte quasi ovvii, non sono di fatto così scontati tant'è che li abbiamo rinvenuti soprattutto facendo delle ricerche nel tentativo di verificare se c'era già qualche esperienza nel merito in tal senso. E li abbiamo ritrovati nell'esperienza anglosassone, appunto

quella degli inglesi che con le privatizzazioni della Thatcher (intorno agli Anni 80, come tutti sapete) hanno dovuto procurarsi, anche da un punto di vista concettuale, tutta una panoplia di principi di contabilizzazione capace di fornire loro la strumentazione che li ponesse in grado di controllare effettivamente quello che andavano privatizzando.

Avendoci pensato prima ci sono arrivati prima. Ed hanno partorito appunto questi vari principi, che – a quello che mi risulta dalla letteratura consultata – sono effettivamente utilizzati. E quindi consentono ai Comuni, e per essi alle popolazioni interessate, di fare questo tipo di controllo.

Questa vicenda di poter avere la possibilità di rendicontazioni appropriate, puntuali e rilevanti rispetto al business affidato, ripeto, lo si può ottenere più facilmente conoscendo e sapendo come funzionano le cose, specialmente in Italia, tramite un contenitore giuridico dedicato ad ogni singolo business. Questa strutturazione giuridica potrebbe per esempio, anche se è un po' una forzatura, essere pretesa in sede di contratto di servizio.

Nulla vieta che venga fatto uno *spin-off* di un'azienda che produce quello che un Comune ha affidato in termini di servizio.

In ogni caso, bisognerebbe, se non si può avere un contenitore giuridico dedicato, avere però sicuramente una contabilità analitica e gestionale sia in termini di flussi e sia in termini di fondi (cioè stato patrimoniale, i costi e i ricavi, per capirci) dedicata unicamente al business, altrimenti stiamo parlando del vento e della pioggia, cioè non riusciamo assolutamente a controllare nulla.

A questo proposito mi è venuto lo sfizio di andare a vedere la norma che, onestamente sapevo che esisteva, ma non l'avevo mai affrontata più di tanto nella sua stesura letterale: la legge 241 del 1990. Bona Galvagno mi castigherà.

Là dove dice che “Il diritto di accesso di cui all'articolo 22 della stessa legge, accesso ai documenti amministrativi, si esercita nei confronti delle Amministrazioni e dello Stato, ivi comprese le Aziende autonome, gli Enti pubblici e i Concessionari di pubblici servizi”, non specifica se il

concessionario è *in house* o non è *in house*, dicendo così sembrerebbe quindi che nella norma – già oggi esistente – ci sia la possibilità di andare a controllare e pretendere le cose che abbiamo scritto, probabilmente c'è. E non è detto che il fatto che sia scritto in questo modo ci dia la possibilità evidentemente di controllare, perché poi tutto questo va reso in modo “organico e coerente”, altrimenti i singoli atti amministrativi aziendali non sono leggibili, non sono comprensibili nel loro insieme.

Ma avendo la possibilità di vedere tutto si può, coerentemente, pretendere che tutto questo venga sistematizzato ai fini della conoscenza di cui si diceva.

Quello che mi premeva ancora dire, e su cui onestamente avevo speso più tempo nella prefazione della mia relazione, ma non pensavo di dilungarmi così nella prima parte, era sulla vicenda della modificazione del contratto di servizio.

C'è un capitolo apposito, lo trovate qui all'interno del punto 5, che riguarda le vicende modificative e lo scioglimento del contratto, le modalità delle modifiche contrattuali.

Vi hanno già illustrato che il contratto di servizio se viene cambiato in termini sostanziali, esso decade e quindi bisogna rifare la gara. E pertanto, perché ci sia la possibilità di non farlo decadere, avendo bisogno di fare delle modificazioni, bisogna che queste siano previste in termini corretti all'interno del contratto di servizio.

In termini corretti cosa vuole dire? Secondo il principio generale, se un qualcosa non è determinato per il nostro diritto deve essere almeno determinabile. E perché una grandezza sia almeno “determinabile” all'interno di un contratto di servizio, bisogna stabilire delle procedure, delle modalità, degli indici, che consentano di verificare in che termini vogliamo le modifiche.

Le “modifiche” possono concernere l'ambito:

- economico: ovvero variazioni significative delle ragioni di scambio delle risorse (in termini di beni e di servizi) necessarie a produrre l'output

- tecnologico: ovvero variazioni significative sulle modalità tecniche attraverso le quali si può pervenire alla produzione dell'output
- territoriali: le dinamiche della popolazione sia in termini quantitativi che di sua distribuzione sul territorio comportano adattamenti anche per chi fornisce l'output.
- giuridico: la mutevole cornice normativa sia riferita allo specifico servizio/bene fornito in output sia in ordine delle normative concernenti più in generale le modalità produttive (vincoli ambientali, diritto del lavoro etc.)

A questo proposito è di facile intuizione la complicazione che ne può derivare nella gestione di un contratto di servizio di lunga durata. Non potendo, per questioni di tempo, dilungarmi più di tanto farei riferimento a quanto avviene in altri settori.

Mi rifaccio per esempio a quello che fanno le banche, che è una cosa che almeno capiamo tutti, perché tutti abbiamo a che fare anche con questi istituti. Loro stabiliscono dei *covenants* nei contratti di finanziamento. Nel caso di un finanziamento di un mutuo (è vero che la prestazione è più semplice delle prestazioni di un contratto di servizio, per carità), per i *covenants* sono utilizzati vari rapporti: la PFN (Produzione Finanziaria Netta), EBITDA, patrimonio netto, e così via.

Tutta una serie di indicatori che si estraggono come? Non c'è mica una legge che ci dice come si calcolano. Sono i principi contabili che dicono come si calcolano.

E quindi se dobbiamo andare a bisticciare, andiamo a bisticciare non su delle norme, ma su dei principi contabili. Ecco perché li ho citati prima, perché noi rifacendoci ad una corretta impostazione della contabilità gestionale, specifica, in autonomia, indipendenza, *at arms lenght*, come vi dicevo prima, che tenga conto di tutte le possibilità di interferenza che ci sono o possono essere, riusciamo comunque a stabilire degli indici che ci possono permettere, anche in una logica di tipo evolutivo, di avere un qualcosa di pregnante e di cogente in termini di possibilità di cambiare e migliorare il contratto di servizio.

E' a questo punto che ritorna, in tutta la sua importanza quanto già esposto nei principi generali: senza la conoscenza in termini economici/finanziari/di tecniche produttive della business/unit capaci di fornire l'output atteso diventa praticamente vana e sostanzialmente poco produttiva qualsiasi richiesta di adeguare/modificare/migliorare il servizio reso ai consumatori del servizio fornito dalle utilities.

Vi chiedo scusa se ci sono degli altri aspetti che ho tralasciato, come gli aspetti tributari per cui mi ero annotato alcune cose, ma il tempo mi pare che sia terminato.

Michele COPPOLA (Vicepresidente del Consiglio Comunale di Torino).

Mi dispiace dover essere così severo nel ricordarle che il tempo è stringente. Grazie dottor Risoli.

Do ora la parola al prof. Crotti.

Adelmo CROTTI (Gruppo di lavoro tecnico dell'ASPL):

Con il mio intervento entriamo nella specificità di un primo settore estremamente importante dei servizi pubblici, che è quello del trasporto pubblico locale.

Quindi tralascieremo di illustrare come si è arrivati alla situazione attuale, anche perché la storia della Carta dei Servizi, della Mobilità, della Qualità e quant'altro, che riguardano i trasporti, segue sostanzialmente lo stesso iter che hanno avuto tutti gli altri servizi. Quindi i trasporti si distaccano dagli altri settori, e assumono una loro specificità a partire dalla nota Legge 422 di riordino del TPL.

Quindi ci riferiamo al 1997, tenendo presente che oggi siamo nel 2009 e non abbiamo ancora praticamente completato il processo di liberalizzazione del trasporto pubblico locale, per non dire

che abbiamo avuto dei provvedimenti a volte addirittura antitetici.

Ciò anche perché rispetto agli altri servizi il trasporto pubblico locale ha delle sue specificità, e forse queste sono informazioni poco note agli utenti, ma sicuramente ben note agli addetti ai lavori.

Innanzitutto la parte largamente maggioritaria dei costi è coperta dall'Ente pubblico, cioè gli utenti pagano una minima quota di quello che è il costo di produzione del servizio.

Per dare degli ordini di grandezza, la norma imporrebbe che i ricavi coprano il 35 per cento dei costi, in realtà nelle grandi città italiane i ricavi del trasporto pubblico locale, cioè i proventi, le entrate, coprono poco più del 20 per cento.

E poi un'altra peculiarità: la disponibilità dell'infrastruttura su cui si sviluppa il servizio, ovvero la strada, visto che la maggior parte del TPL è su gomma, non è proprietaria, e non è esclusiva, quindi è condivisa dal trasporto individuale. Quindi vi è la congestione, quindi vi sono le norme del Codice della Strada, norme dei Piani Urbani del Traffico e quant'altro, che non sono dettate dal gestore, ma che spesso e volentieri invece sono proprio regolamentate da chi ha affidato il servizio.

Poi c'è un'altra specificità: la perdita di parte del servizio; ci lamentiamo delle perdite che hanno i nostri acquedotti, ma attenzione, noi produciamo trasporto, (l'unità di misura correntemente adottata sono i posti/chilometro offerti) ed in realtà di quel prodotto ne vendiamo mediamente, lungo tutto l'arco della giornata, una minima parte. Questo evidentemente va anche ad incidere sulla bassa copertura dei costi che abbiamo con i ricavi da traffico.

Il contratto di servizio nel TPL, come per tanti altri servizi, evidentemente deve rendere trasparente il rapporto tra il committente e il gestore.

Nel trasporto urbano spesso e volentieri però il gestore è oggi una ex municipalizzata. Quindi con azionista di riferimento, se non esclusivo, il Comune stesso. Quindi il ruolo, il peso, la potenza che può avere il contratto di servizio dipende, in larga misura, da chi e da come è stato steso il contratto di servizio. Perché? Perché evidentemente le clausole che noi imponiamo ai gestori si vanno a

riflettere sull'azionista proprietario.

Il doppio ruolo, ad esempio, del Comune, che ha nella gestione del trasporto della ex municipalizzata, contemporaneamente committente del servizio, ma anche azionista di riferimento dell'azienda, condiziona ogni provvedimento che limita la capacità del concessionario, in quanto si riflette poi sulla proprietà.

Per rendere quindi efficace – come per altro è già stato detto – lo strumento del contratto di servizio, è imprescindibile che vi sia separazione dei ruoli tra committente / pianificatore e gestore; che quindi sia un soggetto terzo quello che lo redige.

E in realtà i dati statistici che noi rileviamo sull'andamento del servizio pubblico, a partire dal suo riordino (lontano per altro, perché i primi provvedimenti risalgono alla 151) dimostrano che sostanzialmente il trasporto pubblico locale denota ancora dei profondi segnali di crisi. Ovvero, è vero che l'offerta, cioè il servizio prodotto, migliora sia in termini quantitativi che qualitativi, però (con la sola eccezione dell'utenza delle metropolitane) la domanda, cioè gli utenti che utilizzano il mezzo pubblico su gomma soprattutto, è sostanzialmente stazionaria.

E l'efficienza, se per efficienza intendiamo quella delle aziende che producono il servizio, è in leggero peggioramento; il divario tra i costi di produzione e i ricavi del traffico che, come auspicava la legge, doveva ridursi entro determinati parametri, si sta invece oggi accentuando.

Vi sono comunque delle peculiarità anche nei rapporti tra gestore e soggetto titolare del servizio, che probabilmente possono essere rivisti, ad esempio il contratto di servizio classico del trasporto è legato alla quantità di servizio offerto, cioè alle vetture/chilometro prodotte ovvero ai posti/chilometro offerti.

Nell'attuale contratto di servizio il corrispettivo pubblico è correlato alla quantità di servizio offerto benché le esternalità positive di cui beneficia la collettività dipendano dall'entità dell'utenza servita; consideriamo anche che il 70 per cento di questi costi è sostenuto dalla collettività (perché abbiamo

visto che i ricavi coprono una quota minoritaria) Parrebbe quindi logico che si passasse da un trasferimento per unità di servizio offerto ad uno per passeggero trasportato.

Abbiamo parlato ovviamente di tutela degli utenti del servizio, che per altro, dai risultati delle indagini di *customer satisfaction*, sembrerebbero abbastanza soddisfatti del servizio.

Accade che nelle indagini, che noi abbiamo avuto modo di leggere, l'intervistato, che inizialmente ci dichiara se usa o non usa il mezzo pubblico, fornisce i giudizi più severi sulla qualità del servizio quando dichiara di non usarlo.

Il che vuole dire che vi è una diffusa sensazione che il trasporto pubblico non funzioni, mentre invece in quelli che lo usano spesso e volentieri si rileva una soddisfazione.

Allora gli utenti che usano il servizio sono soddisfatti perchè il servizio è soddisfacente, ma anche perchè, diciamoci la verità, pagano poco, checché se ne dica. A questo punto viene provocatoriamente spontaneo dire: esiste la Carta dei Contribuenti o non c'è? Cioè chi paga, viene interpellato? Su quali parametri stabiliamo quanto servizio produrre, di cui una minima parte viene venduta?

Visto che comunque del contratto di servizio specifico del TPL nessuno ha parlato, vediamo di sottolinearne eventuali peculiarità. Innanzitutto vi è un Decreto Legislativo che impone che vi siano all'interno del contratto di servizio dei trasporti determinati elementi; molti dei quali per altro sono già stati citati (il periodo di validità, le caratteristiche dei servizi offerti ed il programma di esercizio, ecc.).

E a tal proposito, mi ricollego anche a qualche altro intervento che mi ha preceduto: il programma di esercizio è il progetto, è il capitolato, è quello sulla base del quale si dovrebbe effettivamente svolgere il servizio ed è fondamentale che sia esaurientemente descritto.

Oggi raramente nei contratti di servizio del trasporto pubblico locale si specifica esattamente qual è il servizio che si produce, con quali veicoli, con quale intensità, con quale livello di inquinamento,

con quale impatto, con quale velocità commerciale. Ma anche perché spesso accade e come abbiamo già detto prima, alcuni elementi di questa qualità non dipendano più dal gestore, ma di chi ad esempio governa il traffico.

La struttura tariffaria adottata, l'importo eventualmente dovuto dall'Ente pubblico all'azienda di trasporto...ecc., ma non voglio leggermi tutti i contenuti, perché sono evidentemente molto simili a cose già dette.

Non è forse il caso di citare specificità che esulano dai contenuti del contratto di servizio, voglio però sottolineare che nel trasporto vi sono dei problemi non ancora risolti: le gare, ad esempio – diciamoci la verità – sul trasporto pubblico locale, o sulle ferrovie, sono ancora in fieri, ovvero il buon esito di una gara ancora non si è avuto modo di vederlo. C'è il problema della proprietà dell'infrastruttura, laddove ci sono degli impianti fissi, c'è il problema della proprietà del materiale rotabile per le ferrovie ed i servizi urbani nelle aree metropolitane.

In sintesi, il problema centrale del trasporto pubblico è che non vi è un mercato dell'offerta. E allora non essendoci un mercato dell'offerta, cioè non essendoci concorrenti, è evidente che risulta molto difficile fare delle gare.

E, credo di avere concluso. Come vedete sono stato estremamente conciso. Grazie.

Michele COPPOLA (Vicepresidente del Consiglio Comunale di Torino)

La ringrazio anch'io, mi aiuta a rispettare la tabella di marcia.

Per continuare nella parte relativa alle specificità di acqua e rifiuti la parola al Professor Genon.

Prego.

Giuseppe GENON (Gruppo di lavoro tecnico dell'ASPL):

Buongiorno a tutti. Io vorrei seguire la traccia del mio collega Crotti, cercando di individuare alcuni aspetti tipici, critici da discutere nell'ambito dei contratti di servizio per quanto riguarda il settore generale della tutela ambientale che si coniuga nel settore dei rifiuti e nel settore dell'acqua. Tratterò le due cose contemporaneamente, perché a mio parere molti aspetti sono del tutto paralleli. Su che cosa sia l'oggetto del contratto nel primo caso non c'è granché da dire, si tratta cioè dell'igiene ambientale, spazzamento, raccolta e destinazione finale.

Che cos'è il servizio idrico? E' il servizio idrico completo che parte dalla sorgente ed arriva alla depurazione finale ed alla restituzione dell'acqua al corpo idrico ricettore.

Un aspetto che a mio parere ha dei contenuti tecnici relativamente particolari, è l'aspetto della durata del contratto. Parlo congiuntamente dei due settori.

Ci sono aspetti tecnici che fanno propendere per durate relativamente lunghe dei contratti. Uno degli aspetti è l'entità degli investimenti in gioco in tutti e due i settori, e quindi la necessità di ammortizzare opere importanti su tempi lunghi: convergono in questa direzione la possibilità di adeguamento di strutture impiantistiche (modificazione di reti, adozione di interventi sul territorio) che richiede tempi lunghi, e la possibilità di non penalizzare il risultato per tenere di conto di aspetti importanti di stagionalità.

Sia il settore rifiuti, sia il settore acque, sono frequentemente soggetti a fenomeni emergenziali o fenomeni localizzati in tempi brevi. Se questo dura un anno, e capita su un contratto che dura due anni, evidentemente c'è una grossa criticità. Una durata più lunga potrebbe permettere di ammortizzare questi aspetti.

Per altro verso esistono aspetti che spingono verso un ravvicinato rifacimento dei contratti, che sono la modificazione dello scenario tecnologico, che è condizione importante di questo mercato, e l'emersione di nuove tecnologie.

Esistono aspetti anche normativi sulla durata del contratto su cui non entrerei particolarmente nel merito. Sia il settore rifiuti sia il settore acqua richiedono di ragionare sull'utenza, nel senso che esistono utenze diverse che hanno caratteristiche diverse, che hanno problemi di impatto diverso sul servizio, che richiedono attenzioni diverse dal punto di vista di chi gestisce il servizio, e che comportano necessariamente problemi di tariffazione diversa; quest'ultima va calibrata tenendo conto di qual è la specifica caratteristica dell'utenza.

In questi due settori esiste una utenza tipica, civile, ma esiste un'utenza assimilata, e un'utenza che chiamerei non di tipo civile, ma commerciale ed industriale. E bisogna capire quali sono le criticità che queste utenze non di tipo civile comportano sulla definizione del servizio, specificando i criteri di impostazione del sistema, raccolta o fognatura dei due sistemi, e il criterio di parametrizzazione dei costi e della tariffa. Questa è una sfida che il gestore del servizio deve affrontare, su come dare risposta ad uno spettro di utenze diversificate, e come calibrare quanto farà pagare.

Altro aspetto che a mio parere è importante sottolineare è l'ambito geografico della prestazione. Per certi versi l'ambito geografico è facile da definire, è il territorio dove viene affidato il servizio, la raccolta, la fognatura. La fornitura del servizio idrico come fornitura di acqua potabile ha un orizzonte facilmente definito. Ma esistono aspetti del servizio che necessariamente esulano dall'ambito del territorio.

In certi casi l'ottenimento della risorsa idrica grezza, in certi casi il riversamento della risorsa idrica trattata, ma specialmente in molti casi i conferimenti di flussi di rifiuti, comportano un trasferimento di flussi, puliti o sporchi, non ha importanza, al di là dello specifico territorio che viene governato da chi ha in affidamento il servizio.

E questo pone un problema di comunicazione tramite ambiti territoriali diversi. Questa è una variabile di cui bisogna tenere conto nel momento in cui viene disciplinato il funzionamento del servizio.

Per quanto riguarda le prestazioni queste si possono scorrere velocemente, si può indicare che cosa deve fare chi gestisce un servizio di igiene ambientale, dalla raccolta alla raccolta differenziata, al conferimento, trasferimento e smaltimento. O cosa deve fare chi gestisce un servizio idrico dal punto di vista della gestione della rete, della fornitura dell'acqua, della gestione degli impianti.

Su questo direi che non c'è granché da dire, se non sottolineare un ultimo punto, che a mio parere è importante da tenere in conto, specialmente dal punto di vista del trend futuro – ed è l'ultimo punto, una precisazione principale – che per il servizio idrico si potrebbe porre, ed è la distribuzione di acqua non potabile, in un ambito di una ottimizzazione dell'uso delle risorse. Il problema di distinguere tra uso potabile dell'acqua, e uso non potabile dell'acqua (uso industriale, uso tecnologico, uso agricolo), e di conseguenza pensare alla realizzazione di strutture con caratteristiche diverse, consumi diversi, tariffe diverse, è importante.

Obblighi di programmazione: la programmazione è un aspetto importante sia del servizio idrico, sia del servizio rifiuti, perché sono certamente sistemi in divenire, in sviluppo, perché emergono nuove tecnologie sul territorio, perché si manifestano nuove esigenze di compatibilità ambientale, perché si deve tenere conto di nuovi vincoli che limitano quanto può essere fatto sul territorio. E a questi nuovi traguardi, obiettivi, vincoli, deve adeguarsi il soggetto affidatario nella realizzazione del suo servizio.

Un aspetto che a mio parere è importante discutere è quello delle risorse e strumenti, cioè occorre rispondere alla domanda: l'affidatario del servizio deve essere proprietario, titolare, affidatario, o in che modo si collega a chi ha le risorse per completare il servizio?

Questo è un problema sicuramente importante. Cosa vuole dire in pratica? Per quanto riguarda la gestione ambientale è sicuro che l'affidatario è proprietario del cassonetto, ma si tratta di stabilire se l'affidatario è anche proprietario dell'inceneritore, della discarica, dell'impianto dove smaltire le pile esauste, o dell'impianto dove mandare il rifiuto pericoloso che per ipotesi raccoglie sul

territorio.

Questo è un aspetto importante: decidere quali strutture deve avere chi gestisce questo servizio per garantire che fino alla coda finale, fino al punto finale il servizio possa essere garantito. Questo sicuramente per il settore igiene ambientale non è un passaggio automatico. E' un passaggio che pone delle sfide dal punto di vista della realizzazione di soluzioni che siano stabili ed affidabili nel futuro.

E in qualche modo lo stesso discorso si pone anche per il servizio idrico. E' chiaro che esiste da un lato una problematica relativa alla rete, di proprietà all'interno del territorio, ma dall'altro lato esiste per esempio un problema di smaltimento di sottoprodotti. Parliamo dei fanghi di depurazione. Dove vanno a finire i fanghi? Chi li gestisce? Come garantiamo che non esista una criticità rispetto ad un settore importante della filiera complessiva del funzionamento del servizio idrico?

Questo è un passaggio che l'affidatario del servizio deve affrontare perché si possa dire: ho tutte le risorse, tutti gli strumenti, tutte le chiavi per potere realizzare efficacemente un servizio idrico.

Sulla tariffa non c'è molto da dire, se non la necessità di studiare correttamente i modi per definire i costi industriali da un lato, e i costi esterni dall'altro; occorre capire come questi costi, che dal punto di vista del servizio e dell'eventuale inserimento del servizio nel contesto territoriale si pongono, debbano essere travasati sulla tariffa.

Per evitare quello che diceva prima il mio collega Crotti, e cioè per evitare che solo il 20 per cento del costo diventi tariffa per il settore igiene ambientale, o per il settore dell'acqua, non è assolutamente pensabile che non si tenga conto degli aspetti sopraindicati. Bisogna capire quanto costa produrre l'acqua, quanto costa smaltire il fango o quanto costa spostare i rifiuti alla discarica o all'impianto che in ipotesi è disponibile.

Eviterei di affrontare il tema della Carta degli Utenti perché ne parlerà successivamente l'Ingegnere Cirelli e tralascerei anche quello della definizione degli standard.

Citerei invece due ultimi punti. Il primo riguarda il monitoraggio. A mio parere una sfida importante che pone il monitoraggio nel settore igiene ambientale, acqua e rifiuti, consiste nel fatto che si hanno di fronte a sé due interlocutori concettualmente diversi. Da un lato il settore ha di fronte a sé l'interlocutore specifico del servizio, cioè la persona che vuole che gli si porti via da davanti a casa il rifiuto, o che gli si raccolga la pila o l'organico, o il cittadino che vuole avere l'acqua che arriva dal rubinetto con lo scarico fognario che esce.

Ma dall'altra parte esiste un altro interlocutore importante, che è il cittadino che vive in un certo territorio, e che si chiede: è una cosa ben fatta che il mio fiume sia privato di una certa quantità di portata per garantire un servizio idrico? O per altro verso quali problemi pone il fatto che un fango, o un refluo, venga reimpresso sul territorio? O quali problemi pone il fatto di avere davanti a casa una discarica o un inceneritore?

Quindi il monitoraggio, in questo settore, deve rispondere a questi due interlocutori diversi, che in certi casi hanno anche delle richieste collidenti tra di loro; cioè da un lato occorre garantire il servizio a chi è il primo destinatario del servizio, ma dall'altro lato bisogna garantire che questo servizio sia effettuato nel rispetto di una situazione generale di compatibilità ambientale.

Questo è vero anche per i trasporti, o è vero anche per l'energia. Ma, come tutti quelli che leggono i giornali possono osservare, è profondamente vero per il settore dei rifiuti, ed è in certa misura vero anche per il settore dell'acqua. Quindi il monitoraggio va finalizzato alla verifica di questi due aspetti.

L'ultimo punto che citerei è l'importanza del raccordo con gli enti di programmazione, che fondamentalmente si chiamano ATO Rifiuti, ATO Acque, Amministrazione Provinciale. Esistono sul territorio organi che devono programmare il servizio, decidere sugli investimenti, monitorare e regolare le tariffe e sono gli ATO.

E dall'altro lato esistono organi, come la Provincia, che devono vigilare sulla effettuazione del

servizio, e controllare che questo venga effettuato nel rispetto del suo spirito, ma nel rispetto di vincoli di compatibilità ambientale.

Allora, è necessario che l'affidatario del servizio sia interfacciato con essi nella sua azione quotidiana, e nel suo ambito di programmazione e di sviluppo dell'attività di servizio, tenendo conto dei rapporti e con l'ATO Rifiuti e con l'ATO Acque, e con le Province.

Questi mi parevano alcuni punti particolari di criticità o di necessità di definizione del settore igiene ambientale, che sono relativamente specifici per questo settore, e che richiedono uno sforzo da un lato di integrazione, e dall'altro di programmazione rispettosa del territorio, che è necessaria da parte di chi è il soggetto affidatario del soggetto. Grazie.

Michele COPPOLA (Vicepresidente del Consiglio Comunale di Torino)

Grazie anche a lei professore. Prima di continuare con l'ing. Cirelli, che dovrà parlarci della Carta degli utenti, chiederei a chi ha desiderio di porre delle domande di avvicinarsi durante l'intervento, così avremo possibilità di un dibattito, prima delle conclusioni del prof. Bona Galvagno.

Andrea CIRELLI (Comitato Scientifico dell'ASPL):

Grazie, buongiorno. E' già stato fatto, ma vorrei rivolgere un grazie al prof. Bona Galvagno, all'Avvocato Lucia Pitzurra, al dottor Benacchio, perché come Comitato Scientifico ci siamo davvero impegnati per un anno, e secondo me con buoni risultati. Mi avvalgo di slide che supportano il mio breve intervento.

I riferimenti normativi sono già stati affrontati. Io vorrei allora partire da una semplice domanda: a che cosa serve tutto quello che stiamo facendo? Serve a migliorare la vita, serve alla qualità della

vita, al benessere. Serve a cercare di migliorare i Servizi Pubblici. Per questo io ho richiamato una vecchia idea di un grande economista, il prof. Cipolla, che ci ha spiegato tanti anni fa che “lo stupido è più pericoloso del bandito”.

Allora, cerchiamo di non essere stupidi. Qualcuno vuole fare i banditi, ma cerchiamo di non essere stupidi. Io mi sono permesso di aggiungere qualche altro concetto che ritengo importante, rendendomi conto che stiamo andando verso l'era del cinismo e cresce l'indifferenza verso ciò che ci sta succedendo attorno.

Per questo il primo grande richiamo, principio delle carte degli utenti, è quello della responsabilità. Dobbiamo ritrovare il valore delle cose e riconoscerci meglio nelle cose che stiamo facendo.

Non basta più capire solo di dire di chi è colpa. E' colpa del cittadino o è colpa del gestore se una strada non è pulita o di altre criticità? E' colpa di entrambi. Per questo si deve riprendere un semplice concetto e dobbiamo chiederci meglio quali sono i nostri ruoli e compiti, chi fa che cosa, cercando di fare in modo che ognuno faccia meglio il suo mestiere.

La Carta dei Servizi quindi che cos'è? E' un impegno sulla qualità. E' un grande strumento operativo.

Se un servizio non funziona, la prima cosa che facciamo è andare a vedere cosa dice il contratto di servizio.

Nel merito, chi di voi ha letto la Carta dei Servizi? Il 90 per cento degli utenti, dei cittadini hanno risposto: “Io no”. “Ma ce l'hai a casa?”. “Sì”. Allora si ritorna al tema degli imbecilli di cui parlavo prima.

Come gruppo di lavoro abbiamo lavorato su questo, perché in realtà siamo tante cose, forse troppe, perché siamo utenti, siamo consumatori (come giustamente ci ricordava Carlo Foppa), siamo anche clienti, siamo dei cittadini ed in alcuni casi siamo anche degli azionisti. Il tema dunque è capire dalle diverse posizioni.

Partendo proprio dalla parte generale che appare molto ampia, ma che è molto importante, perché richiama alcuni principi a cui rimando dalla lettura della slide, che naturalmente non cito, ma ad esempio la continuità di un servizio, l'eguaglianza, in una società in cui l'eguaglianza spesso non è garantita, non è da poca cosa. Così come tante altre tematiche che ci hanno visti impegnati con il Gruppo tecnico, ad approfondire questi argomenti. Si è cercato di fare emergere quei temi e quei valori che permettano al singolo cittadino di dire: posso parlare? Posso difendermi? Posso cercare di avere dei riferimenti ?

Parliamo di servizio idrico: le perdite di rete diminuiranno? l'acqua la posso bere? la pressione è garantita?

Senza grandi giri di parole, il cittadino dice: "io alla fine questo pago, io alla fine questo vorrei avere".

In particolare si devono chiarire i comportamenti rispetto ad alcune criticità (quali ad esempio la sospensione per morosità, i tempi, la rilevazione dei consumi ed altro); si parla tanto di ridurre i consumi dell'acqua, ma nella bolletta ci sta scritto quanto sto consumando? quanto e come sto pagando...?

E' assolutamente necessario e fondamentale attivare un concreto processo di informazione, di educazione.

Nella slide proposte si parla dei doveri del gestore e dei doveri del cittadino. In questa direzione abbiamo bisogno di crescere nel livello di informazione, di partecipazione e di coinvolgimento, perché ogni cittadino ha dei doveri, ma anche dei diritti. Ed è quello che abbiamo cercato di esprimere in questi nostri lavori.

Così il trasporto pubblico: Ma arriva puntuale l'autobus? Ma è pulito questo mezzo? Non è solo un

problema del quanto costa al gestore, ma quanto e come è offerto il servizio; è un problema di merito.

Dobbiamo far ritrovare – una frase retorica forse – una fedeltà del cittadino verso i Servizi Pubblici. Naturalmente tutto questo significa essere chiari anche nella raccolta di rifiuti, nella raccolta differenziata. Quanti cittadini sono poco coinvolti e poco informati (ad esempio sul riciclo e sugli impianti).

Questo senso di sfiducia, questa mancanza di relazioni spesso è il tema principale da ridefinire

Vorremmo che un cittadino arrivasse dicendo: “Qui c’è scritto questo, chi mi garantisce questo?”.

Questo è il vero valore della Carta degli Utenti.

Vi propongo una slide che affronta il tema della qualità segnalando che la qualità costa poco, l’eccesso di qualità costa tanto, l’altissima qualità costa troppo. L’importante è però sapere che esiste qualità iniziale che costa poco. Io quella qualità la voglio pretendere, sul resto ci ragioniamo.

L’altro concetto che vorrei esprimere è che esistono due tipologie di aziende, le aziende che fanno della qualità una propria missione, e le aziende che fanno della qualità un obbligo.

Inseriamo nelle gare questo grande aspetto, perché la qualità è un elemento fondamentale del contratto, perché noi cittadini nella nostra bolletta paghiamo anche la qualità e dunque la pretendiamo.

Concludendo il tema vero è “culturale”. Dobbiamo difendere la cultura collettiva del benessere per mezzo di una “mediazione degli interessi” – termine che ha usato l’Avvocato Pitzurra che a me piace molto –. Non è un rapporto di forza, è una mediazione nel senso più alto del concetto di mediazione.

Si deve ricercare il consenso e trovare un equilibrio, ricordiamoci che la qualità non è un’idea romantica. La qualità è o deve diventare un aspetto contrattuale. Bisogna pretendere che la qualità

sia misurabile e che ci siano degli indicatori trasparenti che sappiano misurare la qualità che chiedo e pago. Grazie.

Michele COPPOLA (Vicepresidente del Consiglio Comunale di Torino)

Il Presidente del Comitato Scientifico per i Servizi Pubblici Locali Professor Federico Bona Galvagno. A lei la parola.

Federico BONA GALVAGNO (Presidente Comitato Scientifico ASPL)

Innanzitutto, grazie.

Non è piaggeria e non sono i soliti ringraziamenti formali che vengono fatti per puro dovere di cortesia. Ci conosciamo, credo, con circa l'80 per cento di questa nutrita platea, per avervi incontrato nei numerosissimi convegni sui Servizi Pubblici Locali ai quali in questi anni ho partecipato in veste di relatore, da quando mi fu conferito, da ben due successivi Governi, l'incarico di tentare di chiudere la procedura di infrazione comunitaria originariamente aperta dalla Commissione europea nel 1997 /98 e successivamente reiterata nel 1999. Come sapete, sono riuscito a portare a casa questo difficile risultato grazie all'approvazione da parte del precedente Governo Berlusconi della modifica del quadro normativo di riferimento contenuto nella riforma del 2003 che misi a punto e suggerii all'allora Ministro Prof. Rocco Bottiglione, mentre rivestivo il ruolo di Capo dell'Ufficio Legislativo delle politiche comunitarie.

Quindi la gran parte di voi già conosce il mio punto di vista sulle problematiche relative alle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali in Italia ed in Europa, avendo già più volte ascoltato e letto i miei interventi in materia.

Sostengo da sempre, e lo ricordo in ogni convegno in onore del mio grandissimo Maestro torinese, prof. Giuliano Marini, che le "leggi" si chiamano così perché "*è un imperativo presente*". Tutti

devono leggere con attenzione le disposizioni che costituiscono i singoli atti normativi, prima di avventurarsi in valutazioni giuridiche ed interpretazioni personali, circa il loro vero o presunto significato e sulla loro effettiva portata. Purtroppo questa semplice e banale regola di buon senso sembra che venga spesso ignorata da molti di quelli che sentiamo prendere pubblicamente posizione in materia di Servizi Pubblici Locali.

E la stessa regola vale anche per le sentenze e i documenti europei pubblicati in materia di Servizi di interesse generale.

Approfitto quindi per segnalarvi che al vostro ingresso in sala vi è stata consegnata una cartellina, abbastanza corposa, nella quale sono contenuti tutti i documenti che condensano il duro lavoro svolto in questi lunghi mesi dal Comitato scientifico e dal Gruppo di lavoro che ho avuto il piacere di presiedere e coordinare. Spero non diventi la solita documentazione che finirà nel cestino non appena sarete usciti da questa Sala. Nelle nostre intenzioni si tratta di una documentazione che ambisce a raggiungere lo scopo concreto di fornire un utile supporto a tutti Voi ed alle stazioni appaltanti che decidano di procedere ad una esternalizzazione della gestione dei servizi pubblici locali.

E' da anni che sentiamo parlare della necessità di aprire il mercato dei Servizi Pubblici Locali attraverso un sempre più massiccio ricorso alla esternalizzazione delle gestioni; ma, proprio su questo argomento, abbiamo purtroppo dovuto registrare, soprattutto dopo il 2003, una attività quasi schizofrenica da parte di un Legislatore che continua a fare un passo in avanti e subito dopo due indietro.

L'unico dato che, ad oggi, possiamo ritenere pacificamente acquisito è che, in un modo o nell'altro, il ricorso alla esternalizzazione di molti servizi pubblici locali dovrà essere sempre più frequente anche nel nostro Paese. Mi riferisco, chiaramente, alla necessità di un graduale superamento dell'attuale e diffuso di affidamenti diretti secondo il modello del c.d. *quasi in house providing* ad

un nuovo sistema che veda sempre più diffondersi la regola dell'affidamento delle gestioni attraverso lo svolgimento di regolari gare ad evidenza pubblica, con conseguente ingresso dei privati nel "mondo" dei Servizi Pubblici Locali fino ad oggi caratterizzato nel nostro Paese da una presenza pubblica quasi esclusiva.

So che c'è molta ansia da parte vostra nel sentire la mia opinione sulla recentissima "bufala" che è uscita su tutti i *mass media* italiani (*intesa non certo come "mozzarella Campana DOP"*) dell'avvenuta "*privatizzazione*" del servizio idrico ad opera dell'ultima riforma approvata pochi giorni fa e che ha modificato l'articolo 23-bis introdotto dalla precedente riforma attuata dallo stesso Governo con il Decreto Legge 26 giugno 2008 n.112, convertito con la legge 6 agosto 2008, n.133. Ma, per tenervi un po' sulle spine, preferisco occuparmi di questo aspetto più avanti, in chiusura del mio intervento.

Su quest'ultima riforma, contenuta nuovamente in un decreto legge ed in particolare nell'art.15 del D.L. 25/9/2009, n.135, ho comunque già svolto alcune mie riflessioni a prima lettura nel documento a mia firma che vi è stato consegnato oggi nella cartellina del Convegno. Il caro amico Foppa, infatti, mi ha fatto lavorare fino all'altro ieri, considerato che la conversione in legge di tale decreto è avvenuta solo giovedì scorso e prima di consegnare il testo definitivo del mio documento, ho preferito attendere la sua approvazione definitiva per essere sicuro di cosa avrei dovuto modificare rispetto al contenuto del documento che avevo già messo a punto e consegnato qualche mese fa alla chiusura dei lavori del Gruppo.

Ed iniziamo, quindi, dallo spiegarvi i motivi per i quali questo Gruppo è nato per l'intelligente decisione assunta dall'Agenzia dei Servizi Pubblici Locali di Torino, del Comune di Torino, ed in particolare dal già citato Presidente della stessa Agenzia, Carlo Foppa.

L'idea dalla quale si è deciso di partire è stata quella che il principale rischio delle esternalizzazioni è, principalmente, uno solo. Nel nostro Paese abbiamo una moltitudine di Amministrazioni

Pubbliche locali che rappresentano altrettante stazioni appaltanti in materia di SPL. Moltissime sono di ridottissime dimensioni e, ciò non di meno, saranno chiamate a confrontarsi nel caso optino per la esternalizzazione delle gestioni con gruppi industriali, anche e sempre più internazionali, di dimensioni ragguardevoli, e che sono pertanto in grado di assumere stuoli di Avvocati e consulenti. Ed allora la domanda che è stata posta a fondamento della nascita del Gruppo di Lavoro è stata molto semplice: possiamo dormire sonni tranquilli perché riteniamo che tutte le nostre stazioni appaltanti sparse sul territorio sono perfettamente in grado di predisporre da sole bozze di contratti di servizio adeguate e complete, da allegare al bando nel momento in cui decidono o sono obbligate ad andare a gara per l'affidamento dei SPL ricadenti nel territorio di loro competenza ?!!

Questa domanda non è affatto retorica perché , se così non fosse, il rischio serio sarebbe rappresentato dalla quasi certezza che attraverso le esternalizzazioni, da tutti tanto osannate, rischieremmo seriamente di farci un pericolosissimo e fatale autogol, che come pubblici amministratori e come cittadini ed utenti, non possiamo permetterci perché potrebbe farci piangere tutte le nostre lacrime.

Perché questo non accada, occorre essere in grado da subito di fornire a tutte le nostre stazioni appaltanti sparse sul territorio gli strumenti giuridici necessari ad evitare di correre rischi e per evitare che le stesse siano indotte – *come spesso è accaduto* – a mettersi nelle mani di quanto deciso e predisposto direttamente dai nuovi gestori che, molto volentieri, si offrono per venire incontro alla difficoltà dei funzionari delle stazioni appaltanti di predisporre loro stessi le bozze dei contratti di servizio che saranno poi obbligati a rispettare. Prima dello svolgimento delle singole gare occorre che tutte le stazioni appaltanti abbiano la consapevolezza dell'importanza del contenuto del contratto di servizio e la certezza di aver introdotto negli stessi tutte quelle clausole che sono imposte dalla legge e che sono necessarie ad assicurare un corretto ed adeguato funzionamento dei servizi e l'applicazione di tariffe eque ed accessibili ai cittadini utenti ed alle imprese da parte dei

soggetti che dovranno gestire i servizi pubblici locali all'esito dell'aggiudicazione della gara.

Questa fondamentale esigenza di far comprendere appieno a tutte le stazioni appaltanti la centralità del contratto di servizio e del suo contenuto e i concreti rischi che le stesse corrono in caso di predisposizione di contratti di servizio inadeguati o carenti, sono stati al centro dell'attenzione del Gruppo di Lavoro e dei singoli documenti che vi abbiamo consegnato in cui la maggior parte di queste problematiche sono state analizzate e approfondite sia sotto il profilo del Diritto europeo e del Diritto nazionale.

Vi è già stato detto da uno dei relatori che mi hanno preceduto, che l'oggetto del contratto di servizio rappresenta il fulcro delle gare per la esternalizzazione delle gestioni in quanto il contenuto dello stesso, dopo lo svolgimento della gara e l'aggiudicazione della concessione di gestione, non è più modificabile dalle parti, compresa la stazione appaltante.

Questo concetto di *"immodificabilità post gara del contratto di servizio allegato al bando"* possiamo dire che appartenga al DNA stesso del Diritto Comunitario. Non è possibile, una volta che è stata aggiudicata la concessione sulla base del bando di gara al quale è obbligatoriamente allegato il contratto di servizio, modificare l'oggetto o singole clausole dello stesso contratto.

In base ad una giurisprudenza consolidata della CGCE è necessario, infatti, ricorrere ad una nuova procedura di gara, quando le modifiche che s'intendono apportare all'originario contratto di servizio o le innovazioni alle singole clausole contrattuali in esso contenute siano di natura tale da incidere significativamente sugli elementi conosciuti e tenuti in considerazione da parte degli operatori del settore al momento della formulazione della loro offerta ovvero della decisione di rinunciare a partecipare alla gara.

Ed il motivo di questa regola europea credo sia evidente a tutti noi se solo si pensa che, in caso contrario, qualunque concorrente tra quelli che non hanno vinto la gara potrebbe farsi avanti dicendo: *"Scusi, ma se ci fosse stata già in sede di gara questa o quella modifica dell'oggetto o di*

clausole essenziali del contratto di servizio che avete apposto dopo l'aggiudicazione, la mia offerta sarebbe stata diversa e quindi avrei potuto aggiudicarmi io la gara” od, ancora, altri competitori tra quelli operanti nel mercato che non avessero presentato offerte potrebbero a loro volta dire: *“Io, a queste nuove condizioni, avrei deciso di partecipare alla gara con una mia offerta in quanto ho deciso di non presentarla e di non partecipare alla gara proprio in considerazione del precedente contenuto dell’oggetto o di quelle clausole contenute nel contratto di servizio allegato al bando di gara che adesso avete modificato ”*.

Ecco perché non possiamo mettere in nessun modo in discussione che la modifica dell’oggetto o di singole clausole essenziali del contratto di servizio dopo lo svolgimento della gara non è più possibile; per poter effettuare legittimamente modifiche essenziali è necessario che – *alla fine del precedente affidamento o, ove possibile, avvenuto l’annullamento della precedente gara o la risoluzione del precedente contratto di servizio* – la stazione appaltante proceda ad indire una distinta ed autonoma procedura di gara al cui bando allegare il nuovo contratto di servizio modificato in suoi punti ritenuti essenziali.

Fortunatamente questa rigida e logica regola può subire alcune limitate eccezioni ammesse anche dal diritto europeo.

Nel mio documento in particolare, ho avuto cura su questo punto di sottolineare che sia la Corte di Giustizia della Comunità Europea, sia la Commissione Europea – *che, come sapete, è la guardiana dei Trattati* – anche recentemente, nella Comunicazione Interpretativa sul Partenariato Pubblico Privato Istituzionalizzato del febbraio 2008, hanno alcune dedicato pagine a spiegare il contenuto ed i limiti di ammissibilità delle eccezioni alla regola di cui stiamo parlando. La Commissione, in particolare, proprio con riferimento alla nostra materia, ha avuto modo di spiegarci che in tutti i casi nei quali l’ente pubblico appaltante, per motivi precisi e ragionevoli – *come nel caso di concessioni di servizi pubblici la cui durata, per loro caratteristica peculiare, si protrae normalmente per un*

lungo periodo di tempo – desidera che alcune delle condizioni contenute nel bando di gara o negli allegati capitolati d’oneri o contratti di servizio, possano essere modificate successivamente alla scelta dell’aggiudicatario, può prevedere in modo espreso tale possibilità di adeguamento precisandone e fissandone in modo sufficientemente chiaro e determinato le modalità di applicazione nello stesso bando di gara e nella documentazione ad esso allegata e quindi, per quanto qui adesso ci interessa, nello stesso contratto di servizio. Solo in questo modo, infatti, si riesce comunque a garantire che tutti gli offerenti interessati alla gara ne siano a conoscenza sin dall’inizio e così si trovino su un piede di perfetta parità nel momento in cui formulano la loro offerta.

Abbiamo sentito anticipare poco fa da un altro dei relatori che mi ha preceduto, che abbiamo previsto nei nostri documenti la possibilità di inserire e disciplinare clausole premiali a favore dell’aggiudicatario già nell’originario contratto di servizio allegato al bando di gara, in modo da spingerlo virtuosamente a migliorare la qualità e la quantità del servizio da esso reso ai cittadini utenti, proprio movendoci nell’ambito dei limiti di questa eccezione alla regola prima indicata.

Per consentire il raggiungimento di questa condivisibile ed auspicabile finalità, anche queste clausole che rimandano per la compiuta applicazione ad eventi futuri e necessariamente non specificatamente individuati, devono sottostare agli stessi principi di diritto europeo che abbiamo appena ricordato, e per questi motivi ci siamo occupati, nei documenti che vi abbiamo oggi consegnato, di specificare entro quali limiti ed a quali condizioni tali clausole “premiali” e “incentivi” possono essere contenuti nel contratto di servizio allegato al bando di gara.

Abbiamo cercato di coniugare il rispetto della regola di diritto europeo con la possibilità per la singola stazione appaltante di introdurre specifiche clausole utili a consentire l’obiettivo di indurre il futuro gestore a perseguire, nel concreto svolgimento delle proprie attività di gestione e produzione dei servizi affidati, politiche di miglioramento sia della qualità e quantità dei servizi e dei diritti dei consumatori ed utenti sia altre politiche ritenute dall’ente pubblico parimenti

meritevoli di essere perseguite ai fini del raggiungimento delle proprie finalità pubbliche dirette o correlate all'oggetto delle attività gestite in base alla singola concessione od appalto, quali, ad esempio, il perseguimento di obiettivi di natura ambientale, utili al miglioramento del territorio di riferimento e della qualità della vita dei cittadini, o finalità di risparmio energetico.

Anche in questo caso, infatti, occorre che questi meccanismi premiali e compensativi siano immaginati e studiati dall'ente pubblico aggiudicatore prima dello svolgimento della gara in modo che lo stesso sia nelle condizioni di precisarne e fissarne in modo sufficientemente chiaro e determinato le modalità di applicazione nello stesso contratto di servizio allegato al bando di gara.

L'esserci occupati anche di questo aspetto ci è sembrato di fondamentale importanza se vogliamo essere volano di ricerche volte a garantire modalità di gestione dei servizi pubblici locali sempre più efficienti e performanti a tutto vantaggio degli stessi enti locali, dei nostri cittadini e dell'ambiente nel quale viviamo.

Senza la concreta e legittima possibilità di prevedere nei nostri contratti di servizio tali premi ed incentivi, infatti, non ci sarebbe interesse da parte dei gestori a migliorare i servizi erogati anche dove l'ingresso di nuove tecnologie potrebbe consentire di compiere notevoli passi avanti. Si parla tanto di sviluppare la ricerca in Italia e quindi riteniamo che in tale direzione debbano sempre essere concentrati gli sforzi anche della pubblica amministrazione, compresa quella locale. Senza questa possibilità di introdurre nei contratti di servizio tali clausole premiali ed incentivi, noi rischieremo di costringere tutti quelli che hanno vinto una gara di gestione dei SPL, a non investire fondi nella ricerca delle migliori tecnologie idonee a migliorare la qualità del servizio, in quanto se comunque gli stessi non possono migliorare le clausole contrattuali originarie e non possono sperare di ricevere premi o incentivi una volta adottate tali tecnologie migliorative della loro gestione, si limiteranno – *quando va bene* – ad ottemperare agli obblighi ai quali risultano contrattualmente tenuti sin dall'inizio della loro gestione. E' superfluo che vi sottolinei come anche in quest'ultimo

caso ci faremmo un altro autogol incredibile.

Data la peculiare caratteristica di alcuni dei condivisibili obiettivi che possono essere raggiunti con tali clausole, che potrebbero però incidere anche in modo significativo sulla libertà di organizzazione interna del gestore selezionato, ho ritenuto di evidenziare nel documento da me predisposto, che un modo pienamente legittimo e sufficientemente semplice per garantire il perseguimento di molte di queste ulteriori finalità pubbliche – *che corrispondono, spesso, a politiche seguite dalla stessa UE* - sia quello di prevedere direttamente nel bando di gara dei punteggi aggiuntivi da assegnare in fase di valutazione delle offerte a favore di quei gestori che formulino offerte nelle quali si impegnino a perseguire le politiche indicate nel bando e negli atti allegati nel corso della loro eventuale gestione. Su questo specifico punto, vi rinvio, comunque al documento generale a mia firma che trovate nella cartellina.

Capisco che è sempre difficile fare questi discorsi strettamente ancorati alle regole europee ed ai limiti delle eccezioni ad esse consentite nel nostro Paese, perché in Italia si pensa sempre che si possa fare tutto quello che si vuole, e come si vuole, senza tener conto delle regole imposte dalla nostra partecipazione all'UE o ritenendo che le stesse possano essere sempre piegate a nostro esclusivo uso e consumo. E' quella che spesso ho definito nei miei interventi e nelle mie lezioni la *"sindrome italiana da Repubblica a statuto speciale"* e che si può condensare nel pensiero, purtroppo molto diffuso, che le regole europee valgono solo per i cittadini e le imprese degli altri Stati membri.

Purtroppo – *o per fortuna per come la vedo io* – le cose non stanno così. Ci sono delle regole di convivenza all'interno dell'Unione Europea imposte dalla partecipazione al Mercato Unico, all'interno del quale devono poter operare tutti i competitori europei su un piede di parità che può essere garantita solo dal puntuale rispetto delle regole di una corretta concorrenza da parte di tutti gli operatori economici appartenenti ai singoli Stati Membri. Non ci siamo solo noi italiani che

operiamo sul mercato, perché il mercato è unico, e quindi, per questa ovvia ragione le regole del gioco devono essere uguali per tutti i competitori. E quindi anche l'Italia, che le piaccia o non le piaccia, deve necessariamente adeguarsi a queste regole.

E qui mi permetto di dire che la cosa che mi dà più fastidio di tutte queste recenti riforme o progetti di riforma che si sono susseguiti dopo la riforma da me messa a punto e suggerita al Governo nel 2003, è che chi li ha scritti o fortemente caldeggiati ha sempre spudoratamente mentito sulle ragioni della loro necessità e sulle reali finalità perseguite, trincerandosi dietro fumosi obblighi comunitari in realtà creati e distorti a proprio uso e consumo.

Riguardo alla riforma approvata pochi giorni fa – *la seconda nel giro di pochi mesi da parte dello stesso Governo in carica che ha come Presidente del Consiglio lo stesso che era già in carica nel 2003* - dovrei essere indotto a sollevare il mio calice per brindare, considerato che, di fatto, il legislatore ha tradotto in norma i due emendamenti a suo tempo presentati dal Senatore dell'UDC Maurizio Eufemi al disegno di legge Lanzillotta della XV^a Legislatura, decaduto a seguito delle dimissioni del Governo Prodi, che erano stati scritti entrambi dalla mia penna – *dietro espressa richiesta dell'amico Eufemi* – al fine di salvare il salvabile della precedente riforma del 2003.

Il primo era l'emendamento n.2-34 nel fascicolo emendamenti del 18 aprile 2007 al ddl AS n. 772; il secondo (*che riproduceva lo stesso emendamento, previa alcune ulteriori lievi modifiche ed aggiunte e spacchettato, in ossequio al Regolamento del Senato, in 6 sub-emendamenti*) era quello presentato a dicembre 2007 come sub-emendamento al maxi emendamento del Governo 1.2000. Dopo la sciagurata scelta di riforma del 2008, infatti, il testo da poco approvato ha il pregio di reintrodurre di fatto una disciplina quadro dei SPL che conferma e fa proprio il nucleo centrale e fondante della vera riforma da me suggerita nel 2003. Tolto questo aspetto, significativo ma non esaustivo, per tutto il resto sono invece molto critico e sfavorevole alle nuove norme e alla loro approvazione.

Mentre, infatti, appare indubbio che l'autore o suggeritore dell'attuale testo normativo ha preso ampia ispirazione dai citati emendamenti Eufemi il cui testo, per chi fosse interessato, è ancora reperibile nel sito ufficiale del Senato – anche se gli stessi intendevano intervenire novellando in alcuni limitati punti il testo dell'articolo 113 TUEL come riformato nel 2003 – il testo della norma approvata contiene anche alcuni nuovi commi che destano perplessità, critiche e dubbi non indifferenti.

Comunque, prima di affrontare tali criticità, consentitemi di sottolineare con non poca soddisfazione personale, che il fulcro della nuova riforma conferma che non ero stato così sprovveduto e ignorante – *a differenza di quanto sostenuto e scritto da molti ed autorevoli commentatori della precedente riforma del 2003* - quando avevo previsto e disciplinato nel V° comma dell'articolo 113 TUEL che era possibile e legittimo procedere ad un affidamento della gestione a favore delle società miste attraverso il meccanismo di una unica procedura di gara ad evidenza pubblica complessa a doppio oggetto, avendo sempre sottolineato come fosse da ritenere, al contrario, totalmente assurdo dover imporre a tale scopo l'obbligo per le stazioni appaltanti di ricorrere al meccanismo della doppia gara, secondo quanto sostenuto da molti con forza sia prima che dopo la riforma del 2003.

In conseguenza di questa mia convinzione, mentre ero stato apprezzato sia in Germania che in Europa, nel nostro Paese ero stato da molti tacciato di presunzione ed ignoranza per il non breve lasso di tempo che va dal 2003 fino agli anni 2007/2008, quando finalmente molti di quelli che prima avevano puntato il dito accusatorio contro di me hanno dovuto incominciare a ricredersi.

Lo stesso Consiglio di Stato ha impiegato dal 2003 al 2007 per arrivare a interpretare correttamente la famosa lettera b) del comma 5 dell'articolo 113 TUEL che disciplinava l'affidamento della gestione alle società miste, e che era stato intelligentemente introdotto nel nostro ordinamento con la riforma del 2003.

Vi voglio qui ricordare, tra i tanti autorevoli interventi di quel periodo, la inconcepibile Senyrnza n.

589 pronunciata nel 2006 dal Consiglio della giustizia amministrativa per la Regione siciliana; in tale decisione i nostri giudici amministrativi, chiamati ad occuparsi della vicenda di un affidamento diretto nel servizio idrico ad una società mista da parte dell'ATO, dopo aver ricostruito i principi di diritto europeo elaborati in materia di affidamenti diretti dalla CGCE secondo il modello c.d. *in house*, avevano concluso per l'obbligo della doppia procedura di gara quale unica modalità di affidamento in grado di assicurare la legittimità degli affidamenti a favore di società miste argomentando che la diversa erronea interpretazione della lettera b) – *da me sempre sostenuta già da prima dell'approvazione della riforma del 2003 ed in essa semplicemente codificata* – comportava la assoluta incompatibilità della norma nazionale di cui alla lettera b) con il conseguente obbligo della sua obbligatoria disapplicazione.

Solo ad aprile dell'anno successivo – *melius re perpensa* _ la Seconda Sezione del CdS nel proprio parere n. 4561 del 2007 ha sancito l'avvenuta comprensione da parte del nostro massimo organo di giustizia amministrativa della concreta impraticabilità del meccanismo della doppia gara grazie alla tardiva - *ma sempre ben accetta* – comprensione del corretto contenuto della gara complessa – *o ad oggetto plurimo* – che la norma in esame imponeva sin dalla sua approvazione , risalente a ben tre anni prima, per la costituzione di una società o, *se si preferisce di Partenariato Pubblico Privato (PPP)* per la gestione dei servizi pubblici locali.

Dovrei plaudire alla Seconda Sezione del Consiglio di Stato per questo, ma purtroppo non me la sento perché nella lunga e complessa motivazione del citato parere emergono, a mio avviso, a offuscare queste luci molte altre ombre che non è questa la sede per approfondire.

Quindi solo nel 2007 i nostri giudici amministrativi, dopo alcuni voli pindarici nei quali avevano tentato proprie ricostruzioni alquanto fantasiose ed ardite dei principi di diritto europeo applicabili in materia, sono finalmente giunti ad ammettere : “*No, forse effettivamente la norma si può interpretare...*”, esattamente come io avevo già spiegato e scritto da oltre quattro anni ed

ampiamente sottolineato presentando la stessa riforma in anteprima al Convegno H2O di Trieste e come, infine avevo definitivamente chiarire oltre ogni ragionevole dubbio – *a favore di quelli che avevano dimostrato un po' di difficoltà nel comprendere correttamente ed applicare i principi di diritto europeo in materia* – nei due citati emendamenti a firma del Senatore Eufemi presentati nello stesso periodo.

Infine, la piena correttezza della mia tesi giuridica sul punto ha trovato ampia ed autorevole conferma con la pubblicazione da parte della Commissione Europea della Comunicazione Interpretativa del febbraio 2008 in materia di Partenariato Pubblico Privato Istituzionalizzato che sul punto, come penso sia noto a tutti voi – *tranne, evidentemente a chi ha scritto il precedente testo dell'art. 23-bis come approvato nella precedente riforma del 2008* - ha confermato in modo inequivocabile quello che, noi, come primi in Europa, avevamo già previsto e disciplinato nella legislazione italiana attraverso l'inserimento della lettera b) nel V° comma dell'articolo 113 TUEL, come riformato nel 2003.

Certo è che oggi, da parte dello stesso legislatore del 2008, si può registrare un ripensamento sul punto in quanto, con nostra somma soddisfazione, è rispuntata nel 2009 all'interno del nuovo comma 2 dell' articolo 23 bis, la tanto vituperata “lettera b)” già contenuta nella riforma di sei anni prima.

Tale previsione sembra dimostrare che improvvisamente siamo tutti diventati più intelligenti ed anche i tecnici dell'attuale governo ha finalmente capito quello che mi sono sgolato per anni di sostenere in ogni sede, restando del tutto inascoltato.

Ma fatte queste promesse, che ritenevo doverose sotto un profilo di ricostruzione storica della disciplina dei SPL, cos'è che mi preoccupa, invece dell'attuale riforma?

Innanzitutto vorrei che ci ricordassimo che la riforma del 2003, come abbiamo detto prima, partiva ed era indirizzata a superare una procedura di infrazione comunitaria che si trascinava senza

soluzione da anni.

In tale procedura di infrazione la Commissione rimproverava al nostro Paese che gli affidamenti in essere erano sempre stati fatti “*all’italiana*” e, pertanto, tra quelli in essere non ne risultava che fosse realmente rispettoso delle regole di diritto comunitario imposte agli Stati Membri in materia di affidamento delle concessioni.

Ricordiamocelo: la Commissione aveva pienamente ragione a muovere quelle contestazioni all’Italia. Quasi tutte le concessioni risultavano essere illegittime, perché erano tutte state affidate dagli enti locali senza procedure di gara ad evidenza pubblica, nonostante che le società affidatarie non possedessero minimamente i requisiti richiesti dal diritto europeo per la legittimità del c.d. modello del quasi *in house providing*, individuato e disciplinato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea. Requisiti che avevamo cercato di spiegare alle stazioni appaltanti nazionali sin dal 1999 con l’emanazione di Circolari della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed avevamo successivamente normato in modo espresso inserendo la lettera c) nel 5° comma dell’articolo 113 TUEL, come riformato nel 2003 e che finalmente mi auguro che siano entrati nella testa di tutti: *totale capitale pubblico, controllo analogo, svolgimento della parte prevalente di attività a favore degli enti pubblici titolari del capitale, con i necessari corollari giuridici da questi stessi requisiti direttamente ed indirettamente discendenti.*

Nessuno degli affidamenti diretti effettuati all’epoca rispettava tali requisiti essenziali in quanto erano tutti avvenuti a favore di società mezze miste con una partecipazione minoritaria – *ove non del tutto irrisoria (in molti casi pari all’1%)* - del socio privato e, soprattutto, in molti casi si trattava di società che si stavano già comportando o intendevano comportarsi come un qualsiasi altro competitore presente nel mercato ritenendosi legittimate ad andare a gareggiare per l’acquisizione di ulteriori servizi in Italia e all’estero nella errata e infondata convinzione di avere una natura del tutto equiparabile a quella propria degli altri operatori pubblici, privati o di

partnership pubblico privato, che risultassero titolari di concessioni ottenute all'esito della loro vittoriosa partecipazione a gare ad evidenza pubblica.

Altrettanto illegittimi erano anche gli affidamenti effettuati a favore di società miste pubblico-private all'esito dello svolgimento di fittizie gare ad evidenza pubblica volte alla sola ricerca del socio privato da far entrare in società a fianco del socio pubblico in una nuova società mista, nel cui bando di gara ci si era guardati bene dall'indicare quale servizio pubblico sarebbe poi stato successivamente chiamata a gestire – *né per quale tempo e a quali condizioni* – all'esito di un distinto e autonomo affidamento diretto.

Anche in questi casi, credo che ora mai – *nonostante si siano registrati in passato gravissimi svariati anche sotto questo profilo da parte dei nostri giudici amministrativi* – nessuno possa oggi avanzare dubbi circa la loro assoluta illegittimità. Si trattava, infatti, di affidamenti di gestioni di SPL non effettuati a seguito di una reale ed effettiva gara ad evidenza pubblica (*quindi erano affidamenti diretti illegittimi non riconducibili al modello c.d. in house, mancando il requisito del totale capitale pubblico*), ma fatti dai soliti “furbetti” o se preferite “*all'italiana*”, attraverso l'escamotage del ricorso ad una gara ad evidenza pubblica il cui unico scopo era quello di aggirare le regole europee poste a tutela della concorrenza attraverso la previsione di un oggetto che era volutamente limitato alla sola ricerca del socio privato, ben guardandosene dal chiarire nello stesso bando che cosa sarebbe poi andata a fare come concreta attività ed a quali condizioni la stessa società mista così costituita. Mancando il requisito che abbiamo definito della c.d. “gara complessa”, che deve necessariamente comprendere nello stesso ed unico bando di gara anche il o i SPL che la società sarà chiamata a gestire dopo la sua costituzione ed il relativo contratto di servizio, l'affidamento post gara del servizio era inequivocabilmente ed in ogni caso da ritenere totalmente illegittimo.

Considerata, pertanto, questa situazione disastrosa diffusa, fui incaricato oltre che di riportare

nell'alveo della legittimità europea le regole in base alle quali procedere per il futuro in materia di affidamenti delle gestioni dei SPL in Italia, anche di portare in porto una delicata trattativa con la Commissione Europea, al fine di ottenere un congruo periodo transitorio per poter traghettare il nostro intero sistema verso le nuove regole che intendevamo introdurre dopo averle concordate con la Commissione europea.

La stessa Commissione che ci aveva messo sotto accusa non poteva, infatti non rendersi conto della assurdità di pretendere che il nostro Paese, da un giorno all'altro, dichiarasse l'illegittimità di tutti gli affidamenti in essere. Ove mai avesse preteso ciò, ci saremmo trovati con tutti i nostri cittadini armati di forconi nelle piazze delle nostre città, perché quasi tutti i Servizi Pubblici locali il giorno dopo si sarebbero bloccati.

E', infatti, del tutto logico e normale che quando si intende introdurre nell'ordinamento una normativa che innova in modo così incisivo e radicale rispetto al modello precedentemente diffuso, si deve accompagnare la sua entrata in vigore attraverso la previsione di un periodo c.d. transitorio che ne consenta una sua graduale entrata in vigore.

Il termine "transitorio", sta infatti ad indicare un periodo provvisorio, che passa, che non dura e, quindi, che è per sua stessa natura un regime di durata definita e limitata nel tempo.

Un'importante parte delle trattative con la Commissione Europea fu incentrata, pertanto sulla individuazione della durata massima di tale periodo transitorio e cioè di quell'arco temporale che ci veniva concesso per mettere a regime le nuove norme introdotte con la riforma del 2003 che disciplinava finalmente in modo esaustivo tutte le legittime modalità di affidamento delle gestioni dei SPL.

Alla fine riuscimmo ad ottenere quello che, all'epoca, avevo ritenuto un vero e proprio regalo da parte della Commissione che concesse al nostro Paese un periodo transitorio della durata di ben cinque anni. E poiché tale periodo fu oggetto di uno specifico accordo raggiunto con Bruxelles nel

1999, per ragioni di pura matematica il periodo transitorio concordato doveva scadere alla fine dell'anno 2006. Per questi motivi quando abbiamo introdotto nella riforma del 2003 lo specifico comma 15-bis che disciplinava il predetto periodo transitorio – che già precedentemente, come sapete, avrebbe dovuto essere così inserito nel famoso articolo 35 del 2001 - abbiamo correttamente indicato in modo chiaro ed espresso che il periodo transitorio scadeva il 31 dicembre 2006.

L'attuale legislatore, invece, con il D.L. 25/9/2009 , n.135 ha modificato il comma 8 dell'articolo 23-bis, che contiene una nuova disciplina del c.d. periodo transitorio, mettendo così a rischio i rapporti con la Commissione e la stessa legittimità della propria riforma e dando prova di ignorare volutamente il principio fondamentale del diritto internazionale, contenuto anche nella nostra Costituzione, *“pacta sunt servanda”*, disattendendo gli impegni presi dal nostro Paese nel 1999 e ribaditi nel 2003 con la Commissione europea sulla durata massima del predetto periodo transitorio. Anzi, a essere franchi, si potrebbe non del tutto infondatamente nutrire più di un sospetto sul fatto che a fondamento dell'exasperato agitarsi, da parte prima del Governo Prodi ed ora dell'attuale Governo Berlusconi, al fine di riformare la precedente riforma del 2003 – *che, incidentalmente, mi permetto di ricordare a tutti noi che era stata pienamente concordata con la Commissione europea ed aveva consentito la chiusura della procedura di infrazione ed aveva brillantemente superato sia il vaglio della Corte Costituzionale nel 2004 che quello della stessa Corte di Giustizia europea nel 2006* – mentendo in modo spudorato sulla ratio e sulla stessa necessità dei nuovi interventi di riforma – *indicata nell'obbligo di dover rispettare il diritto europeo (???!!! Quale e perché, non è dato comprendere) e nella volontà di privatizzazione e liberalizzazione dei SPL (???!!! Anche se, come detto, sulle modalità di affidamento dei SPL non vi è nulla di più o di diverso rispetto al precedente quadro normativo vigente dal 2003* - e ricorrendo per la loro approvazione, per ben due volte, al decreto legge (*oltretutto a distanza di meno di un anno*), vi sia in realtà la volontà di

trovare un ennesimo escamotage per riuscire a superare il termine ultimo del predetto periodo transitorio, giustificandolo ed in parte nascondendolo all'interno di un fumoso nuovo quadro normativo di riferimento che, in realtà, non innovando per nulla il quadro normativo precedente introdotto nel 2003 sulle modalità legittime di affidamento dei SPL, non necessita né giustifica la previsione di alcun periodo transitorio ulteriore.

E su questa constatazione dell'assoluta mancanza di norme effettivamente innovative nei testi di riforma messi a punto dopo il 2003, ogni volta ci troviamo a dover ripetere le stesse cose. Tralasciando il ddl Lanzillotta, rimasto fortunatamente lettera morta – *anche se il suo contenuto sembra aver in parte influenzato le due successive riforme adottate dal Governo Berlusconi* - sulla riforma del 2008 avevamo già avuto modo di sottolineare e di scrivere che la possibilità del conferimento delle gestioni alle società miste con unica gara complessa, conformemente alla lettera b) del comma 5° dell'articolo 113 TUEL, anche nel silenzio serbato sul punto da parte del nuovo 23 bis del DL 112 del 2008, rimaneva perfettamente compatibile con la nuova norma considerato che la stessa aveva comunque previsto la generale possibilità di effettuare gli affidamenti attraverso procedure di gara ad evidenza pubblica. E' innegabile, infatti, che gli affidamenti effettuati a favore delle società miste all'esito di procedure di gara complesse a doppio oggetto sono e restano un caso particolare perfettamente rientrante nella predetta regola generale, rappresentando semplicemente un particolare modello di procedura ad evidenza pubblica rispettosa delle regole comunitarie in materia. Ciò non di meno abbiamo dovuto assistere a sterili polemiche durate mesi dove ci si accapigliava sulla portata effettiva dell'articolo 23 bis, ed in particolare se l'aver taciuto sugli affidamenti a favore delle società miste avesse o meno inteso eliminare la possibilità di procedere ad affidamenti attraverso una unica procedura di gara complessa come ormai riconosciuto nel parere del CdS e nella Comunicazione interpretativa della Commissione europea, di poco precedente alla nuova norma. Con la conclusione, a mio avviso, che se questa fosse stata la reale

volontà del materiale estensore o suggeritore del testo della norma, non si sarebbe potuto che concludere che lo stesso si decidesse a cambiare mestiere o ad imparare a scrivere le norme.

Lo stesso discorso poteva valere per altri aspetti della riforma che ben poco andavano a incidere sul quadro normativo previgente.

Invece, l'unica norma che effettivamente poteva essere considerata innovativa – *almeno nelle intenzioni del nuovo legislatore* – appariva essere quella dallo stesso dedicata alla proroga del regime transitorio e contenuta nei commi 8 e 10 lettera e). Non è il caso di soffermarci ad analizzare compiutamente le citate norme del 2008 considerato che le stesse sono state novellate dalla più recente riforma del 2009.

Ed anche in quest'ultima riforma qual è l' unica norma che cambia rispetto alla riforma del 2003?

La risposta, anche in questo caso, appare semplice e scontata: quella relativa alla proroga del regime transitorio degli affidamenti illegittimi.

Allora cerchiamo di capirci. Se ogni volta veniamo presi in giro sia dai politici che dai *mass-media* che continuano in ogni dove a dirci che vogliono liberalizzare, privatizzare e che propongono nuove riforme in materia sostenendo che è la stessa opinione pubblica a chiederglielo, perché è opinione diffusa e dominante la necessità di intervenire con maggior decisione al fine di liberalizzare e privatizzare la gestione dei servizi pubblici nel nostro Paese per consentirci di metterci al passo con gli altri paesi europei e poi, di fatto e alla resa dei conti, andiamo a scoprire che in realtà quello che si limitano a fare le nuove norme è solo di prorogare tutti gli affidamenti illegittimi in essere e, cioè proprio quelli che risultano essere in aperta violazione dei principi posti a tutela di quel mercato e di quella concorrenza che viene invocata a gran voce, lo trovo, sinceramente, un po' deprimente ed alquanto imbarazzante.

Perché di nuovo che cosa abbiamo nell'ultimo testo di riforma approvato?

Come abbiamo detto, sulle modalità di affidamento, non abbiamo altro che la reintroduzione delle

stesse regole già contenute nella riforma del 2003 accompagnate da alcune aggiunte a chiarimento della loro corretta interpretazione e applicazione; aggiunte che ci appaiono condivisibili ed utili all'interprete giuridicamente meno attrezzato in materia di diritto europeo, ma che assolutamente non possono ritenersi in alcun modo innovative della disciplina.

E quello che più mi fa sorridere è che le principali norme che potrebbero essere contrabbandate come innovazioni epocali, sono rappresentate da due commi dei quali uno, di fatto, non si può applicare e l'altro rappresenta, come vi ho già anticipato all'inizio del mio intervento, una vera e propria "bufala".

E per questo che vi sto dicendo che l'unica cosa che il testo sembra voler cambiare è la durata del regime transitorio. E sottolineo *sembra* perché chi ha materialmente redatto o suggerito la norma sul regime transitorio appare un legislatore che potremmo definire "*della domenica*" che sembra essersi dimenticato che la precedente norma del 2003 – *ed intendiamo riferirci all'articolo 113, comma 15-bis del TUEL* – non abrogata dalla riforma del 2008 in quanto con essa perfettamente compatibile, stabilisce che tutte le concessioni illegittime in essere prima del 2003, in quanto non affidate nel rispetto delle nuove regole di affidamento introdotte con la stessa riforma, sono decadute, senza bisogno di declaratoria dell'ente affidante il 31 dicembre 2006 ed il 31 dicembre 2007 (*questa seconda data, vi ricordo, che vale per il solo settore idrico, a seguito della modifica alla stessa norma apportata dalla c.d. delega ambientale*), e quindi, salvo capacità soprannaturali del redattore delle nuove norme transitorie, alla data in cui le ha scritte, gli affidamenti illegittimi ai quali evidentemente sperava si applicasse il nuovo regime di proroga del periodo transitorio non esistevano già più in quanto decaduti *ope legis* ed i morti, solitamente, non mi risulta che possano essere resuscitati in questo mondo, anche per noi cattolici.

E questa rappresenta uno degli altri aspetti di diritto che, evidentemente, è difficile far comprendere ai nostri aspiranti legulei ma che, mi auguro, ben comprendano e rigorosamente applichino nelle

future loro decisioni i miei colleghi appartenenti alle giurisdizioni amministrative e contabili.

Cerco di spiegarmi meglio; se il comma 15-bis dell'articolo 113 TUEL introdotto dalla riforma del 2003 dice che alla data del 31 dicembre 2006 gli affidamenti effettuati senza il rispetto delle regole stabilite nel precedente comma V alle lettere a), b) e c) decadono *ex lege* senza bisogno di declaratoria, vuole dire che a far data dal primo gennaio 2007 le concessioni di gestione illegittimamente affidate in epoca precedente sono tutti irrimediabilmente decaduti *ope legis* e senza che tale decadenza debba essere dichiarata o consacrata in qualche atto amministrativo successivo. E, pertanto, o mi convincono che viviamo in una Repubblica di zombie, o solitamente ai morti non è possibile ridare la vita; ne consegue, pertanto, che le gestioni che ciò non di meno risultassero ancora in essere da parte di soggetti i cui titoli abilitativi (concessioni di gestione) risultano decaduti *ex lege* vanno considerate di fatto senza titolo, in quanto operano in assenza di titolo legittimo di concessione. Ed il titolo giuridico venuto meno *ope legis* non si può certo far resuscitare quasi due anni dopo attraverso una norma che, oltretutto, neppure lo prevede. Nel nostro ordinamento giuridico ciò non è consentito, e questo mi auguro che sia chiaro per tutti.

Quindi dal momento che sia le norme transitorie contenute nel D.L. 112 del 2008, che quelle contenute nella riforma del 2009 sono intervenute nel nostro ordinamento in due date entrambe successive al primo gennaio 2007 (e del 2008 per l'idrico) ed una volta chiarito che, conseguentemente, le stesse non possono in alcun modo prorogare la durata di affidamenti illegittimi già precedentemente decaduti *ope legis*, si potrebbe, al più, sostenere che la previsione del nuovo periodo transitorio possa essere invocata solo nei confronti delle concessioni che risultassero essere state affidate *contra legem* in data successiva al 1° gennaio 2007 (o del 1° gennaio 2008 per il solo settore idrico). Ma se anche così fosse, è certo che in questi casi sarebbe difficile risolvere l'interrogativo di come possano essere state affidate in maniera illegittima, cioè *contra legem* queste concessioni quando era in vigore un quadro normativo contenente un quadro di

regole complete e chiare. Non potrà certo sostenersi che l'attuale riforma necessita al pari di quanto avvenuto nel 2003 di un periodo transitorio per consentire una sua entrata in vigore graduale anche perché difficilmente può essere paragonata la attuale situazione in materia con quella che caratterizzava la legislazione italiana in materia di SPL prima del 2003, quando effettivamente si era potuto sostenere con la stessa commissione europea la necessità dell'introduzione di un congruo periodo transitorio per traghettare la precedente situazione da Far West verso la legalità .

Ma dopo l'intervenuto della riforma del 2003 (*le cui regole relative alle corrette modalità di affidamento delle concessioni di gestione dei servizi risultano identiche a quelle contenute nell'ultima riforma in esame*) e dopo che sono state pubblicate e divenute di dominio pubblico numerose sentenze della nostra giustizia amministrativa in materia di affidamenti, oltre alle fondamentali decisioni in materia pronunciate dalla Corte di Giustizia Europea ed vari documenti adottati dalla Commissione europea, francamente c'è da chiedersi chi può aver affidato i propri SPL senza il rispetto di quelle regole ed in base a cosa ha deciso di agire così e, soprattutto, se la Corte dei Conti dorme o se intende agire nei confronti dei responsabili delle pubbliche stazioni appaltanti che hanno affidato i SPL in modo così spudoratamente e ingiustificabilmente *contra legem*.

Comunque, ferme restando le mie osservazioni critiche sulla concreta possibilità di applicare le nuove norme volte a regolare il c.d. periodo transitorio, chi le ha scritte intendeva evidentemente prorogare il periodo transitorio fino al 2010- 2011; visto l'andazzo non pare azzardato attendersi che prima che tale termine giunga a scadenza, qualcuno tenterà di intervenire per concedere una ulteriore proroga al 2024, o chissà quando; e temo che vi siano forti possibilità che, di questo passo, di proroga in proroga potrei correre il rischio di essere già morto prima che abbia termine il periodo transitorio in materia di affidamenti illegittimi nel nostro Paese. D'altra parte, non c'è nulla da stupirsi: siamo una "*Repubblica a statuto speciale*" come vi ho già detto.

E non voglio sembrare eccessivamente polemico, ma mi piacerebbe proprio sapere il motivo per il

quale ci sarebbe bisogno in Italia di quest'ulteriore proroga di tutte illegittimità in essere in materia di affidamenti. Forse perché siamo in un paese di tonti e quindi bisogna dare tempo a tutti di capire e di adeguarsi? Bisogna dare più tempo agli operatori dei servizi ed alle nostre stazioni appaltanti per adeguarsi e poter comprendere che l'*in house* è legittimo e va fatto solo nel rispetto del modello europeo?!

Non credo proprio perché voglio ricordare a tutti noi che il Diritto europeo prevale sul Diritto nazionale e le norme contenute nei Trattati e quelle che discendono dalle pronunce della Corte di Giustizia di Strasburgo sono di diretta applicazione in tutti gli Stati membri, Italia compresa, da subito.

La pronuncia della Corte di Giustizia sull'*in house providing* è del 1999. Quindi non si può dire che dopo il '99 non si applica perché non si è ancora compreso bene in Italia che cosa in realtà sia l'*in house*. Per chi è un po' più di cocchio e quindi non aveva ben capito quella prima pronuncia, ricordo che sono intervenute successivamente la sentenza Stadt Halle e quella Parking Brixen ed infine quella specifica sullo stesso articolo 113 TUEL come riformato nel 2003 proprio sullo specifico punto relativo *all'in house*. Quindi, comunque sia, diciamo che proprio ad essere meno portati a comprendere il diritto e più tonti degli altri, non si può negare che a far data dal 2005 non c'è più modo di giustificarsi nel sostenere che non si sa cosa sia e quali siano i requisiti perché gli affidamenti diretti possano considerarsi legittimi secondo il modello del quasi *in house providing*, secondo il diritto europeo come precisato dalla giurisprudenza Comunitaria ed oggetto di numerose pronunce anche da parte della nostra stessa giustizia amministrativa. Ripeto, parliamo di pronunce risalenti quanto meno al 2005, che contengono principi di Diritto direttamente applicabili in tutto il territorio dell'Unione Europea, perché le sentenze della Corte di Giustizia prevalgono addirittura sulle norme secondarie del Diritto europeo.

Quindi, tanto per intenderci, laddove c'è un regolamento comunitario – *e troverete un cenno anche*

a questa problematica nel mio scritto – che riguarda il trasporto pubblico locale, che stabilisce che è possibile l'affidamento diretto ad una società che non sia al cento per cento di capitale pubblico, noi e tutti gli operatori di diritto dell'UE siamo tenuti a ritenerla una norma che, nonostante la sua origine comunitaria, risulta ciò non di meno illegittima perché in contrasto con i principi di diritto consolidati in materia così come contenuti nel dispositivo di numerose sentenze della Corte di Giustizia; questo perché tali denunce prevalgono, al pari delle norme del Trattato, anche nei confronti della normazione secondaria approvata dalla stessa Europa. In questo caso, il citato Regolamento rappresenta un atto normativo secondario della UE. Approvato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio, e dal momento che tra le sue disposizioni contiene anche una norma che risulta essere in contrasto con i principi di diritto contenuti nelle pronunce della Corte di Giustizia che abbiamo prima citato, o con norme del Trattato, la stessa deve essere considerata illegittima e può essere impugnata da ogni Stato membro davanti alla Corte di Giustizia al fine di farne dichiarare la nullità per violazione del Diritto comunitario.

Comunque, per concludere sulle nuove norme transitorie, le stesse non solo non servono a nulla e sono fortemente discutibili, ma rappresentano in ogni caso una aperta violazione degli accordi assunti dal nostro Governo nel 1999 e nel 2003 con Bruxelles.

E adesso, come forse molti aspettate sin dall'inizio, arrivo a spiegarvi perché ritengo che nel nuovo testo di riforma vi siano quei due commi che contengono due norme che prima vi ho detto che ritengo, una, non applicabile e, una, totalmente inutile.

Tutti noi sappiamo che il testo della riforma approvato giovedì alla Camera dei Deputati, è identico (*anche perché abbiamo un sistema legislativo basato sul principio del bicameralismo perfetto*) a quello approvato al Senato.

Stando così le cose, la prima domanda che una persona intelligente avrebbe dovuto porsi all'indomani della sua approvazione definitiva alla Camera, era : ma è possibile che viviamo in un

Paese in cui siamo tutti così fessi che, dopo l'approvazione in Senato della norma, nessuno si è accorto che nel testo di legge c'era la previsione di privatizzare l'acqua mentre, al contrario, tutti siamo rinsaviti e ce ne siamo accorti solo dopo l'approvazione dello stesso testo alla Camera dei Deputati ???!! Stessero così le cose non ne uscirebbero molto bene né i politici appartenenti a tutti i partiti dell'opposizione né tutti i giornalisti e tutti i commentatori politici.

Ed allora perché solo dopo l'approvazione definitiva alla Camera della riforma, è esplosa una violenta e generalizzata polemica su questo tema della privatizzazione dell'acqua. Abbiamo forse tutti dormito fino al giorno prima? Il Senato era forse in sciopero? I suoi membri giocavano a carte durante la discussione ed il voto della riforma nella loro Camera?

Perché, ripeto, il dato indiscutibile è che la norma approvata alla Camera è identica è identica a quella che prima era già stata approvata al Senato.

Il problema, come sempre è che siamo in Italia... Ed in questo Paese di eterni "*furbetti*" che si credono, oltretutto, particolarmente dotati di ingegno ed intelligenza, ci deve essere stato un genio del diritto, a me sconosciuto, che nello scrivere o suggerire il testo della norma ma, evidentemente ignorando (*nel senso etimologico del termine*) il Diritto comunitario ha creduto di essere riuscito a compiere una vera e propria "*furbata*".

Ed in che cosa potrebbe consistere questo colpo di "*italico genio*"?

Certamente non ha scritto nulla che direttamente potesse far capire ai meno furbi di lui le sue mire sull'argomento, tant'è che se uno legge il testo approvato dalle due Camere, giustamente si chiede dove diavolo sia scritto che è stata privatizzata l'acqua.

Io ho letto e riletto il testo, non appena è esplosa la polemica sull'acqua, ma non sono riuscito a trovare subito quale fosse la norma incriminata, perché leggendo anche attentamente il testo avevo concluso che non era assolutamente vero che vi fosse al suo interno una norma idonea a determinare la tanto temuta privatizzazione dell'acqua.

Poi ragionandoci meglio ed immaginando quale poteva essere stata la tattica del presunto “*furbetto*”, mi sono convinto che dovevo rileggere attentamente le singole disposizioni per immaginare il contorto pensiero di chi era convinto di essere riuscito in tale intento, evidentemente, tentando di percorrere una via indiretta.

Normalmente in un Paese civile e democratico il ragionamento è: ho la maggioranza in Parlamento per far passare una norma per privatizzare l’acqua che ritengo opportuna ed utile? Benissimo, c’è nel mio testo di legge un comma III dell’articolo 23 bis che disciplina le regole per l’affidamento *in house* ad un soggetto a capitale totalmente pubblico e poiché non voglio consentire che da adesso in poi sia più possibile seguire tale modalità di affidamento per l’idrico, il gioco è semplicissimo: inserisco nello stesso comma un semplice inciso nel quale espressamente escludo la possibilità del ricorso a tale modalità di affidamento per tutte le gestioni che riguardano il settore idrico; punto a capo e proseguo con l’ulteriore comma IV.

Nel caso fosse stato approvato tale testo, certamente non vi potevano essere dubbi sulla volontà del legislatore e sulla portata della norma: si era privatizzata la gestione di tutto il settore idrico. Ma tale semplice norma non è stata scritta; nella legge così come approvata in Parlamento non l’ho trovata. Allora ho continuato, come vi ho detto, a cercare perché pensavo che se lo avevano detto e scritto tutti, qualcosa ci doveva pur essere, salva la remota ipotesi di un fenomeno di allucinazione collettiva.

Sono stato così incuriosito da una strana norma contenuta nel comma 1 ter dove è detto che tutti gli affidamenti del settore idrico, comunque effettuati a norma dell’articolo 23 bis del Decreto Legge 112/2008, devono garantire l’”*autonomia del gestore*”.

E, ripensando alle caratteristiche a garantire la legittimità dell’ *in house providing* secondo il modello messo a punto alla luce delle pronunce della CGCE e che più volte avevo illustrato nei vari convegni e scritti, mi si è accesa una lampadina.

La norma in esame, in pratica, ci dice che qualunque sia la forma di affidamento scelta dalla stazione appaltante – *ed abbiamo appena ricordato che in base al nuovo comma 2 dell’articolo 23-bis, sono possibili affidamenti con gara, in base alla lettera a); affidamento con gara complessa a doppio oggetto a favore delle società miste, in base alla lettera b); od, infine, l’affidamento diretto in house, in base al III comma* – nel settore idrico deve essere in ogni caso garantita “*l’autonomia del gestore*”.

E poiché anche la possibilità di poter ricorrere all’affidamento della gestione secondo il modello c.d. *quasi in house*, rientra tra le modalità stabilite dal 23-bis, tale modalità di affidamento per il settore idrico in tanto risulta ammessa dalla norma in quanto con essa sia comunque garantita “*l’autonomia del gestore*”.

Cosa può aver pensato, pertanto, il “*furbetto*”? Se passa questa norma è fatta perché siccome sono che tutti quanti ci insegnano che una delle caratteristiche richieste dal diritto europeo per poter rientrare nel modello del *quasi in house providing* è rappresentato dal fatto che occorre che il titolare del capitale abbia nei confronti della società pubblica alla quale è stata affidata direttamente la gestione un “*controllo analogo*” a quello che svolge nei confronti dei propri uffici, qui vi frego tutti! La necessità del requisito del “controllo analogo” esclude che possa a sua volta ricorrere il requisito da me richiesto nel comma 1-ter “dell’autonomia gestionale” da parte del gestore del servizio idrico.

Peccato che il “*furbetto*”, come mi sono già permesso di anticipare, così dimostrato di avere una conoscenza alquanto superficiale dei principi di diritto che intendeva utilizzare per raggiungere il suo obiettivo. Sembra, infatti, ignorare la loro corretta applicazione alla luce delle stesse pronunce nelle quali viene sottolineata l’esigenza, tra gli altri, del requisito del “*controllo analogo*”.

Evidentemente ignora, in particolare, che è sempre stato sottolineato, anche da parte del sottoscritto, che siccome il Diritto comunitario ha sempre una sua razionalità e coerenza, la possibilità di far

ricorso ad affidamenti diretti secondo il modello del “quasi *in house*”, considerata una eccezione alla regola comunitaria delle gare, è possibile solo quando non si tratta di un affidamento ad un soggetto realmente terzo, ma l’affidamento avviene a favore dello stesso ente pubblico affidante che decide di gestire il servizio attraverso una propria società che rappresenta una sua articolazione interna. Proprio perché questo requisito possa ritenersi sussistente, occorre per il diritto europeo che su tale società l’ente pubblico affidante abbia il totale controllo, normalmente definito per semplicità “*controllo analogo*”. Tant’è che, da parte degli studiosi e della stessa Commissione europea si parla, in questi casi di c.d. *quasi in house providing*, di una ipotesi di immedesimazione organica tra ente affidante e società pubblica affidataria.

Ed allora, stando così le cose, è evidente che se questa è stata la tattica seguita dal fantomatico “*furberetto*”, lo stesso risulta infatti aver fatto i conti senza l’oste. Si è, infatti dimenticato di considerare che se è lo stesso Ente pubblico che affida e gestisce attraverso una propria articolazione interna ed organica – *se no si tratterebbe di un affidamento a favore di un soggetto terzo per il diritto europeo non potrebbe in alcun caso derogare all’obbligo di gara ad evidenza pubblica* – è sicuramente garantita la assoluta ed indiscutibile autonomia da parte del gestore richiesta dal comma 1-ter. In tutti questi casi, infatti, c’è un ente pubblico stazione appaltante, che nella sua piena autonomia gestionale, ha deciso di organizzare quel servizio in prima persona utilizzando le proprie risorse interne, limitandosi a distinguere al suo interno tra un ufficio che affida ed un altro, costituito in forma societaria, che gestisce. Perché questo e nient’altro è il c.d. “*quasi in house providing*” in base al diritto europeo.

Quindi credo sia possibile che il fantomatico “*furberetto*” che immaginiamo possa aver scritto o suggerito questo comma, per evitare che nessuno si accorgesse della sua tattica e del suo obiettivo – *come dimostrerebbe il fatto che in Senato nessuno se ne è accorto* - quando è stato sicuro dell’approvazione definitiva alla Camera – *essendo evidentemente anche un po’ vana glorioso* –

non sarà più riuscito a trattenermi ed avrà esultato saltando sulla sedia urlando : “*e vai, che li abbiamo fregati tutti!*” . Ci dispiace molto per lui ed i suoi eventuali *fans* ma la norma non funziona perché non consente affatto di ottenere il risultato avuto di mira (*se era quello che abbiamo immaginato*) in quanto in nessun modo questa norma può comportare la definitiva ed irreversibile liberalizzazione e privatizzazione delle gestioni nel settore idrico.

Quindi si mettano pure il cuore in pace tutti coloro che si sono agitati e preoccupati dopo questo vero e proprio annuncio “bufala” perché nelle norme approvate in Parlamento non c’è proprio nulla sulla liberalizzazione dell’acqua.

Qualcuno altro ha però sostenuto che tale liberalizzazione potrebbe essere insita in un altro comma e cioè in quello che riguarda i limiti riferiti alle società per azioni quotate in Borsa che, guarda caso, anche in questo caso riguarda solo il settore idrico. La norma incriminata sarebbe quella inserita nel comma dedicato al periodo transitorio, laddove viene previsto che la quota di azioni in mano pubblica deve scendere al 30 per cento al massimo.

Bene, visto che ci troviamo in questo momento a Torino, la domanda mi pare scontata: a quanto ammonta il pacchetto azionario della FIAT in mano alla famiglia Agnelli ? Sicuramente, come tutti sappiamo, è inferiore al 30%, ma mi pare di poter affermare senza dubbio di essere smentito, che nessuno di noi intende mettere in dubbio che la famiglia Agnelli sia proprietaria e governi la FIAT da quando esiste.

Quindi il limitare il pacchetto in mano pubblica ad una quota non superiore al 30% per aziende come la SMAT di Torino o la ACEA di Roma, caratterizzate già adesso ed ancora più in futuro da un ampio azionariato diffuso, non impedirà all’ente pubblico di continuare, se vuole, a controllare perfettamente le stesse società. Quindi anche questa non rappresenta certo una norma in grado di comportare una sicura ed irreversibile privatizzazione nella gestione dell’acqua, intesa in senso di eliminazione della possibilità di mantenere il controllo delle stesse società da parte del socio

pubblico.

Per le altre società miste di gestione – o, più correttamente, di partenariato pubblico privato – il legislatore del 2009 ha voluto imporre l'obbligo di assegnare al socio privato operativo una di non meno del 40% del capitale sociale. Anche qui, se vi andate a leggere il già citato emendamento a firma del Senatore Eufemi da me suggerito, potete vedere che io allora come ora sono convinto che sarebbe stato più corretto ed opportuno non cristallizzare in una predefinita dal legislatore la quota minima di capitale riservata al partner privato, essendo sufficiente chiarire nella norma che la quota del socio privato operativo deve comunque rappresentare una “*quota significativa*” del capitale sociale. Questo perché sono convinto che tale percentuale sarebbe stata comunque direttamente imposta e determinata dal mercato stesso, ed il limitarsi alla predetta indicazione della “*quota significativa*” sarebbe comunque stato sufficiente ad evitare il problema dei furbetti italiani di cui abbiamo parlato prima; non sarebbe più stato possibile, infatti, costituire società miste di gestione nelle quali il privato acquista una quota minimale del capitale sociale, pari anche solo all'1%, e ciò non di meno gestisce il servizio, garantendogli così la massimizzazione degli utili senza fargli correre il rischio di mettersi in gioco con le proprie risorse, in quanto il 99% del rischio resta accollato al solo socio pubblico. In ogni caso, se io fossi stato costretto a suggerire una percentuale predeterminata al Governo, avrei suggerito una quota leggermente più bassa pari al 30 per cento; hanno deciso per il 40%, non mi sembra che ne si possa fare un dramma. Il 40 per cento al socio operativo privato, significa che comunque il pubblico può mantenere nelle sue mani una quota fino al 60 per cento, il che conferma ancora oggi i motivi per i quali ho sempre ritenuto questo modello come quello migliore per iniziare concretamente a percorrere in Italia la strada delle privatizzazioni e liberalizzazioni dei SPL attraverso l'ingresso dei privati nelle gestioni. Comunque in queste società miste il pubblico può tenere ben piantati i propri piedi dentro la società e quindi controllarne meglio il corretto funzionamento dal suo interno attraverso la possibilità, soprattutto all'inizio, di

mantenere una propria posizione di forza che gli consente di perseguire quelle politiche di miglioramento dei servizi, e di corretta spesa delle risorse – *visto che in gran parte sono e sono destinate a restare pubbliche, come ci ha ben ricordato prima l'Ingegnere nel suo intervento* – ad esempio nel delicato e sensibile settore del trasporto pubblico locale nel quale, come sappiamo tutti, gran parte del costo del servizio è coperto dalla fiscalità generale.

Quello che ho sempre cercato di spiegare con riferimento al modello delle società miste è che, nel momento in cui tu privato gestisci in grandissima parte soldi pubblici, il fatto che vi sia un meccanismo ed un modello gestionale che consenta al socio pubblico di controllare bene anche come effettivamente gestisci tale risorse, non mi è mai sembrato così tanto negativo. E su questo mio pensiero posso dire che concordino gran parte degli altri Paesi del mondo nei quali – *basti pensare alla Germania* – da molto tempo le cose funzionano già così.

Capisco che noi ci reputiamo sempre una “Repubblica a statuto speciale”, per cui dobbiamo sempre fare qualcosa di diverso dal resto del mondo. Ma se nel resto del mondo funziona così, e funziona molto meglio che qui da noi, forse dovremmo convincerci della bontà del modello del Partenariato Pubblico privato anche per il nostro paese.

Sulla trita e ritrita questione del pubblico o privato quale miglior forma di gestione, ricordo sempre che hanno fatto un servizio televisivo, che più volte mi sono trovato già a citare nei miei interventi e nelle mie lezioni all'Università, nella trasmissione di RAI 3 “*Report*”, nel quale hanno messo a confronto la gestione dei rifiuti a Roma (*dove vivo da dodici anni*), ed a Berlino. A Berlino la gestione integrata dei rifiuti è totalmente pubblica mentre a Roma è pubblica la raccolta mentre la gestione della discarica è privata. E' forse superfluo che vi dica quali assurdi e sconcertanti dati siano emersi con riferimento all'efficienza ed ai costi per i cittadini dello stesso servizio di raccolta e smaltimento rifiuti. A Berlino è perfetta; vanno a ritirare i rifiuti in casa, e smaltiscono in modo differenziato al cento per cento con ampio ricorso ad un termovalorizzatore che fornisce anche

energia a bassissimo impatto ambientale. A Roma c'è un casino totale, per cui è risultato che i cittadini sono anche in parte presi per i fondelli, essendo stato filmato che i rifiuti contenuti nei cassonetti per la raccolta differenziata vengono scaricati tutti nello stesso autocarro che poi li va a scaricare insieme a Malagrotta conferendoli in una discarica privata a cielo aperto, pagando a peso d'oro per tale servizio un privato e causando enormi problemi di impatto ambientale. Inoltre, dato di non minore importanza, alla fine il costo per il cittadino di Berlino è risultato essere enormemente più basso rispetto a quello pagato dal cittadino di Roma per ottenere un servizio nettamente più scadente e con un impatto ambientale devastante. Ed, in particolare, il brillante risultato registrato a Roma che smaltisce i rifiuti solidi urbani conferendoli ad una discarica di proprietà privata è stato quello che, considerato che il privato viene pagato a peso per ogni quintale di rifiuto conferito nel suo sito, Roma risulta essere l'unica città d'Italia e d'Europa nella quale negli ultimi anni invece di aumentare è diminuita la percentuale di raccolta differenziata di rifiuti e cioè la quota di quei rifiuti che essendo in parte od in tutto riciclabili, non devono essere conferiti in discarica. Eppure, anche di fronte a questi dati obiettivi e certificati abbiamo ancora la quasi totalità dei politici di entrambi gli schieramenti che continuano a sostenere impavidamente: *“abbasso il pubblico e viva il privato!!!”*.

Come vorrei che riuscissero a spiegarlo ai cittadini di Roma e Berlino queste loro convinzioni.

Comunque tornando ad una analisi dell'ultima riforma, qual è la norma che ritengo, invece, seriamente preoccupante, anche se, come vedremo, il problema che la stessa solleva si può risolvere grazie al Diritto comunitario ed alla regola della disapplicazione delle norme che risultano in contrasto con lo stesso?

Sto parlando della previsione contenuta nel nuovo comma 9 dell'articolo 23-bis del DL n.112 del 2008, come modificato dall'articolo 15 del DL n.135 del 2009. Tale norma vieta, e non riesco francamente per quale motivo, alle società miste che hanno ottenuto un affidamento all'esito di una regolare procedura di gara ad evidenza pubblica di poter agire e competere sul mercato al pari degli

altri operatori privati.

Certamente lo stesso divieto nei confronti di chi ha un affidamento diretto secondo il modello del c.d. *quasi in house*, contenuto all'inizio della stessa norma, può essere perfettamente condiviso anche se appare pleonastico e scontato, perché in questi casi si tratta di un soggetto pubblico il quale ha ottenuto un affidamento diretto proprio perché, per tutti i motivi che abbiamo appena ricordato, non è e non agisce come un terzo competitore del mercato, e quindi non può andare a fare gare e non può andare ad assumere extra-territorialmente altri servizi perché è strettamente legato con l'ente pubblico, che è il titolare del suo intero capitale sociale e del quale rappresenta il suo mero braccio operativo. In questi casi, come abbiamo sempre sostenuto, tale principio discende già come normale e necessario corollario giuridico dalle precedenti norme contenute nella riforma del 2003 relative alla disciplina del c.d. *quasi in house providing*, anche se avevamo dovuto constatare come si tentasse da più parti in Italia di far finta di non capire, o di non immagazzinare nel proprio cervello, questo fondamentale principio giuridico.

Ma nonostante alcune errate e criticabili pronunce giurisprudenziali del Consiglio di Stato di senso contrario, alle quali sembra evidentemente essersi ispirato il redattore o il suggeritore della norma, la sibillina ed in parte contraddittoria previsione contenuta nella seconda parte del nuovo comma 9 in esame non può in alcun modo essere condivisa giacché risulta essere, come detto, in aperto e insanabile contrasto con il diritto europeo. Si deve, infatti, ritenere che le società a capitale misto pubblico privato titolari di concessioni od appalti di servizi pubblici ottenuti regolarmente all'esito di procedure di gara ad evidenza pubblica rispettose dei principi sopra ricordati, possono svolgere regolarmente attività extra moenia che extra territoriali partecipando a successive e distinte procedure di gara ad evidenza pubblica sia in Italia che all'estero come espressamente riconosciuto nella Comunicazione interpretativa della Commissione europea sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati

istituzionalizzati, sopra già ricordata, laddove la stessa Commissione si premura di chiarire che trattandosi di società nate nel rispetto delle regole del mercato e chiamate ad operare come un qualsiasi altro competitore al suo interno, tali entità devono essere considerate libere, come qualsiasi altro operatore economico, di partecipare ad ulteriori e distinte gare di appalto pubbliche. Addirittura la Commissione europea si è spinta oltre sottolineando nel suo documento che lo stesso principio opera anche per le procedure di gara che si rendano necessarie a seguito di importanti modifiche o proroghe di appalti pubblici o concessioni già aggiudicati all'entità a capitale misto dalla stessa amministrazione aggiudicatrice che l'ha costituita. In questi casi, com'è ovvio, la Commissione ha cura di porre l'accento sul fatto che l'amministrazione pubblica aggiudicatrice deve prestare particolare attenzione all'obbligo di trasparenza e di parità di trattamento di tutti gli offerenti per garantire l'assoluta sua imparzialità nei confronti dell'eventuale partecipazione alla gara della società di PPPI della quale è essa stessa partecipante. Pertanto, in base ai principi di diritto vigenti, la norma in esame è stata introdotta nell'ultima riforma e che risulta per le ragioni anzidette essere in aperto contrasto con i principi affermati dal diritto europeo in tema di tutela della concorrenza, dovrà essere disapplicata sia dai pubblici dipendenti che dagli organi giurisdizionali. Certo che era meglio se evitavano di scriverla, perché comunque sia la Corte di Giustizia che la stessa Commissione Europea ci hanno sempre ricordato che il fatto che esista il meccanismo della disapplicazione e che il ricorso ad essa sia obbligatorio, non vale ad eliminare il contrasto della norma con il diritto europeo con conseguente obbligo per lo Stato di provvedere ad eliminarla nel più breve tempo possibile, espungendola dal proprio ordinamento. Questo significa che comunque la Commissione potrebbe aprire una procedura di infrazione contro il nostro Paese finché tale norma esiste nel nostro ordinamento. D'altra parte come potrebbe il nostro legislatore nazionale pretendere di impedire ad una società mista di altro Stato membro, che è un *competitor* nel mercato, di venire a partecipare ad una gara

nel nostro Paese? Perché ricordiamoci che le norme nazionali non si applicano solo nei confronti dei soggetti nazionali, si applicano nei confronti di qualsiasi soggetto voglia partecipare ad una gara nel nostro Paese. E le gare sui Servizi Pubblici Locali sono e devono essere gare comunitarie. E quindi il nostro attuale Parlamento, su *input* del Governo, alla società mista francese o tedesca che vuole venire a fare una gara in Italia mista, e che è stata costituita nel pieno rispetto delle regole europee chiarite ed illustrate nella comunicazione interpretativa del febbraio 2008 da parte della Commissione Europea, intendono dire: “ ci dispiace ma tu non puoi partecipare a nessuna gara in materia di affidamento dei servizi perché lavoreresti extraterritorialmente !!”. Se ci azzardassimo mai a sostenere una tesi del genere la Corte di Giustizia ci massacrerebbe.

Per nostra fortuna anche per questa norma quindi non è il caso di essere assaliti dal panico perché lo ripeto: è una norma assolutamente illegittima, e quindi deve essere disapplicata.

Anche in questo caso ho sentito ingiustificati allarmismi sulla possibilità ed opportunità da adesso in poi di adottare il modello della società mista di gestione in quanto, siccome queste società non potrebbero andare più a far gara in giro, non potendo competere sul mercato, verrebbe conseguentemente meno l'interesse da parte dei potenziali soci privati ad entrare a far parte di una società mista di gestione dei SPL. Tali timori, per le ragioni che ho appena illustrato, sono parimenti infondati. Inoltre l'assurdità dei risultati che deriverebbero dall'applicazione della norma incriminata ci convincono ancora di più della totale absurdità del suo inserimento nella riforma del 2009. Basta semplicemente riflettere su ciò che abbiamo sempre individuato come il principale difetto italiano in materia di gestione dei servizi: il “*nanismo*” delle società italiane di gestione dei SPL. Ed il principale rimedio per superare tale handicap strutturale è da sempre stato ritenuto quello di spingere le attuali società verso fenomeni di aggregazione e di apertura al capitale privato al fine di riuscire ad ottenere una loro significativa crescita dimensionale, laddove ritenuta utile, ai fini di poter ottenere quella economia di scala e quella maggior efficienza che caratterizza le società del

settore degli altri Stati membri. Ed oggi, improvvisamente, l'attuale legislatore vuole andare a dire ai potenziali soci privati ed a quelli che hanno già creduto nel modello della mista e si sono messi in gioco, che è meglio che lascino perdere ed escano da queste società perché il progetto in cui hanno o intendevano investire è destinato a morire ed a non dare frutti perché a questo tipo di società si è inteso tagliare le gambe impedendo loro per legge di partecipare ad altre e diverse gare in futuro.

Sarebbe un atteggiamento schizofrenico ed irresponsabile che non sta né in cielo né in terra. Però per fortuna dovendosi ritenere, come ho cercato di argomentarvi sufficientemente, che la norma è palesemente illegittima sotto il profilo comunitario, la stessa è da considerare inesistente, "*tamquam non esset*" in conseguenza dell'obbligo della sua disapplicazione.

Quindi per quanto riguarda gli aspetti che abbiamo fin qui affondato della recente riforma, possiamo affermare senza timore di smentita che di fatto si limita a ribadire i sistemi di affidamento come erano già stati previsti nella riforma del 2003, compreso il modello del quasi *in house providing*. Con riferimento a quest'ultimo modello di affidamento è stata aggiunta solo una sorta di controllo preventivo dell'Autorità garante della concorrenza in quanto il nuovo legislatore sembrerebbe voler limitare il ricorso agli affidamenti diretti alle sole ipotesi in cui non ci sia la possibilità di un ricorso favorevole al mercato attraverso i meccanismi di messa in concorrenza.

Avevo premesso che ho modificato il mio documento di lavoro messo a punto prima della riforma, dove tutte queste tematiche sono affondate, subito dopo l'approvazione definitiva delle nuove norme giovedì scorso. Fortunatamente, con riferimento a quest'ultimo aspetto non l'ho dovuto modificare perché non è cambiato nulla rispetto a quanto lo stesso legislatore aveva già scritto nel 2008. Si trattava nel 2008 e continua a rimanere oggi una norma dettata al solo fine di esercitare una sorta di *moral suasion*, in quanto tale parere non era e non è vincolante.

Adesso hanno stabilito, fortunatamente, perché non lo avevano fatto nella norma precedente del 2008, che se entro sessanta giorni non viene pronunciato detto parere, lo stesso si dà per

favorevole. Inoltre è stata introdotta ex novo la possibilità per i futuri regolamenti governativi in materia di stabilire una soglia al di sotto della quale tale parere non deve neppure essere richiesto. Questa, infatti, era una delle preoccupazioni che mi era stata segnalata da uno dei membri del Gruppo di lavoro, e cioè che l'eccesso di numero di richieste di pareri all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, avrebbero potuto intasare gli umeri lavori della Autorità e che, pertanto, si auspicava un intervento legislativo correttivo rispetto al testo del 2008 perché non aveva senso che, per ogni piccola concessione di SPL, si andasse a disturbare l'Autorità garante. Ecco quindi spiegato perché oggi leggiamo nell'ultimo testo approvato che potranno essere previste soglie minime di rilevanza della concessione da affidare perché scatti l'obbligo di richiedere il parere all'Autorità. Quindi, anche questo aspetto della riforma non sembra creare problemi ed è una cosa che, anzi, a ben vedere, può essere considerata in modo positivo.

Ricordo a tutti – *ed è espressamente citato nel mio documento, che vi invito nuovamente a leggere con attenzione* – che la stessa Autorità garante della concorrenza, nel predisporre e mettere in rete i moduli da compilare per la richiesta del parere – *che trovate sul sito ufficiale dell'Autorità* - ha espressamente affermato che: si augura che le stazioni ottemperino a quanto previsto dai pareri. Questo per confermarvi e per fornirvi un'ulteriore prova di quanto vi ho detto prima sulla non vincolatività dei predetti pareri, considerato che è la stessa Autorità a sostenere questa stessa posizione.

Questo significa che anche nel caso di parere contrario dell'Autorità sul ricorso all'affidamento *in house* la stazione appaltante potrà comunque procedere ugualmente allo stesso. Certamente, in base ai principi generali del Diritto, laddove comunque sarebbe previsto un obbligo di motivazione da parte della stazione appaltante sulla propria scelta tra le varie modalità di affidamento del servizio ammesse dalla legge, la motivazione dovrà essere ancora più stringente e più puntuale, soprattutto dovrà avere cura di confutare i punti del parere sui quali si dissente e dai quali intende allontanarsi

disattendendoli. Sicuramente dovrà essere particolarmente curata questa parte della motivazione in quanto è probabile che tale affidamento in house, quando effettuato nonostante il parere contrario dell'Autorità, sarà impugnato davanti alla giustizia amministrativa da parte delle altre società che speravano nell'espletamento di una gara per potervi partecipare ed il Giudice del TAR, che dovrà decidere, valuterà sicuramente con attenzione le motivazioni in base alle quali la stazione appaltante ha deciso di procedere ugualmente, nonostante il parere contrario dell'Autorità all'affidamento diretto secondo il modello del c.d. *quasi in house providing* invece di rivolgersi al mercato.

Per cui bisognerà solo stare attenti, se si è convinti della bontà della propria scelta e decisione, a motivare correttamente e in maniera puntuale sul punto. E' un po' come capita ai capi degli uffici legislativi del governo nei confronti dei pareri delle Commissioni parlamentari espressi nei confronti dei vari Decreti Legislativi quando, convinto del proprio testo, il Governo non ritiene di doversi adeguare alle modifiche e/o correzioni del testo suggerite dalle Commissioni parlamentari; in questi casi le ragioni di tale deviazione dai pareri parlamentari vengono congruamente motivate ed inserite nel preambolo del provvedimento e nella relazione illustrativa di accompagnamento. Qui il ragionamento e le modalità con cui operare sono quasi le stesse.

Prima di concludere questo mio intervento, anche perché il già abbondante tempo che mi è stato concesso è praticamente scaduto, voglio insistere sul punto con il quale ho iniziato. Molti di voi, e vi ho visti a decine, se non a centinaia in una infinità di convegni sui Servizi Pubblici Locali in giro per l'Italia, spero che oggi portino a casa un risultato concreto e tangibile.

Il risultato è che tutto questo lavoro, svolto dal Gruppo scientifico e tecnico da me coordinato, rappresenta un primo tentativo di spiegare ed aiutare, attraverso documenti specifici, tutte le stazioni appaltanti a redigere in maniera il più esaustiva e corretta possibile e nel pieno rispetto di tutte le normative comunitarie e nazionali i contratti di servizio da allegare ai bandi di gara per l'esternalizzazione dei servizi.

E' fondamentale che tutte le stazioni appaltanti tengano conto di queste prime linee guida e cerchino di specializzare parte del proprio personale, o degli uffici a cui si affidano per la redazione dei bandi, nella specifica materia della redazione del contratto di servizio da allegare al bando di gara.

Quanto da noi fino ad oggi fatto è, e l'ho preteso quando sono stato chiamato a fare il Presidente del Comitato Scientifico, un cosiddetto – *usando un termine inglese di uso comune* – work in progress e cioè non un lavoro finito e compiuto ma in corso di elaborazione continua.

Questo significa che tutto il materiale che oggi vi è stato consegnato (*come mi è stato garantito dal Presidente Foppa*) verrà messo a disposizione di tutte le stazioni appaltanti sul sito dell'Agenzia dei Servizi del Comune di Torino, con invito espresso e caloroso a tutti di segnalare cose da aggiungere o cose da modificare e correggere rispetto al loro attuale contenuto, perché (*ed anche questa è un'ulteriore promessa del Presidente Foppa e credo del Comune di Torino*) ci ritroveremo periodicamente con il Comitato Scientifico che ha già lavorato (e che vedremo se modificarlo o ampliarlo) per valutare tutte queste osservazioni e, ove necessario, per implementare e correggere attraverso modifiche, correzioni ed aggiornamenti tutti i documenti editi, in modo che tutti gli stessi si arricchiscano sempre di più, e siano sempre più puntuali ed esaustivi.

Quindi la preghiera è a tutte le stazioni appaltanti di segnalare se nella loro esperienza diretta si sono create, in sede di applicazione del contratto di servizio, delle problematiche che sono sfociate in un giudizio od in un arbitrato e la loro soluzione concreta. Il sapere e il conoscere questi dati, mi sembra, infatti, essenziale per evitare che le stesse problematiche possano insorgere anche ad un'altra stazione appaltante. Perché questo lavoro non è un lavoro di proprietà esclusiva dell'Agenzia dei Servizi Pubblici Locali di Torino, che certamente va da tutti noi calorosamente ringraziata per aver dato l'avvio a questo cantiere di lavoro, ma tutto quanto fin ad oggi realizzato sarà stato inutile se non capiamo che deve trasformarsi da adesso in poi in un lavoro comune e

corale di tutte le stazioni appaltanti italiane. E questo è l'impegno che il Direttore Bayma ed il Presidente Foppa si sono assunti personalmente con il sottoscritto: essere a disposizione per poter continuare i lavori.

Quindi questa è la prima preghiera.

La seconda – e con questo chiudo – è sull' utilizzo della Carta degli Utenti.

Anche con riferimento a questa tematica troverete ampio risalto nel mio documento che vi è stato distribuito, ma ritengo sia utile che io qui vi sottolinei che il termine “*Carta degli Utenti*” me lo sono dovuto inventare quando mi sono trovato a dover scrivere il mio documento nel Gruppo proprio al fine di distinguerla dalla Carta dei Servizi. E la necessità di effettuare questo distinguo terminologico è nata dalla solita norma scritta in modo molto discutibile dal legislatore in materia di Carte della qualità dei Servizi. Infatti, la Carta della qualità dei Servizi, in base all'articolo, comma 461, lettera a) della Legge finanziaria 2008 (Legge 24 dicembre 2007, n.244) deve essere adottata per ogni settore ad opera del soggetto gestore che è tenuto a predisporla in conformità ad intese che lo stesso è tenuto a concludere con le associazioni dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate. Nella norma di legge, quindi, non c'è scritto né “sentito il Comune affidante”, né “sentite le Agenzie sui SPL” eventualmente presenti ed operanti nel territorio di riferimento.

Il che vuole dire che sulla Carta della Qualità dei Servizi l'Agenzia del Comune di Torino non avrebbe potuto metterci becco così come lo stesso Comune di Torino.

Una attenta lettura della norma mi ha però consentito, al contrario, di evidenziare il ruolo centrale e propulsivo che comunque l'ente pubblico locale virtuoso può riservarsi anche con riferimento al concreto contenuto delle citate carte della qualità dei servizi. La norma, infatti, sottolinea che le stesse, pur se adottate dal gestore “*in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate*” devono comunque recare “*gli*

standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio". Ne deriva che l'ente locale mantiene integro il suo potere/dovere di determinare il reale cuore degli elementi ai quali le predette Carte della qualità dei Servizi si dovranno necessariamente attenere.

Nulla, infatti, impedisce – anzi il buon senso e le pregresse esperienze di ritardi o elusioni dell'obbligo di adottare le carte di qualità dei servizi nel nostro paese, ci consigliano vivamente – che il contratto di servizio predisposto dall'ente pubblico appaltante, oltre a contenere l'obbligo di adozione di una Carte della qualità dei Servizi secondo quanto previsto e disciplinato nell'articolo di legge citato, si spinga oltre prevedendo *ab origine*, come allegato facente parte integrante dello stesso contratto di servizio, una vera e propria "Carta dei servizi" che, proprio al fine di evitare confusioni terminologiche, ho deciso di chiamare "*Carta degli utenti*".

Dobbiamo capire che questo deve rappresentare per tutte le stazioni appaltanti uno strumento forte. Seguendo questi suggerimenti, infatti, potremo garantire ai nostri cittadini di avere una "*Carta degli Utenti*" a tutela dei loro diritti e che contenga anche i correlati obblighi del gestore sin dal primo momento in cui entra in funzione il nuovo affidamento al gestore selezionato con gara cosicché, anche se il gestore non adotta la "*Carta della qualità dei Servizi*", i nostri cittadini sono comunque tutelati. Ecco perché nel contratto di servizio dovremo ricordarci di imporre al gestore di rispettare quest'ultima fino all'adozione ed emanazione della "*Carta della qualità dei Servizi*" concordata con le associazioni dei consumatori e con quelle imprenditoriali interessate.

In questi casi è bene, inoltre, che sia aggiunta un' apposita clausola nel contratto di servizio che chiarisca che la successiva "*Carta della qualità dei Servizi*" – che dovrà comunque essere obbligatoriamente emanata dal gestore – non potrà contenere al suo interno che risultino peggiorative rispetto a quelle contenute nella originaria Carta degli utenti allegata al contratto, sia sotto l'aspetto della piena tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali,

che di garanzia dell'adozione e mantenimento da parte del gestore degli standard di qualità, universalità ed economicità dei servizi pubblici erogati. Ecco perché, così congegnata la Carta degli Utenti assume il fondamentale ruolo di indicatore del contenuto minimo che ogni stazione appaltante ritiene necessario ed utile garantire quale ulteriore standard di qualità e quantità delle prestazioni da erogarsi in esecuzione del contratto di servizio.

Infine, e qui veramente chiudo, un'altra lacuna della recente riforma - *e che non vedo come possa essere sanata con una normativa secondaria* – è che manca l'istituzione di una Autorità di garanzia in un sacco di settori dei Servizi Pubblici.

Allora, come è importante che ci sia la Carta della Qualità dei Servizi e quella degli Utenti, come è importante che ci sia un contratto di servizio fatto con i controfocchi e studiato attentamente, così è fondamentale che ci sia una Agenzia garante effettivamente terza. Non è possibile che non ci sia un soggetto terzo che controlli quando sta per iniziare una stagione di sempre maggiori esternalizzazioni a soggetti privati.

Ed anche qui, non è che lo dico io perché io sono sempre un rompiscatole, ma basta leggersi un qualsiasi testo di Diritto europeo. In Europa intanto si è proceduto alle liberalizzazioni in quanto contemporaneamente si è imposto di creare nei singoli Stati membri le Autorità di controllo. Non si può fare le due cose separatamente. Se esternalizzo, quindi se liberalizzo, devo contemporaneamente prevedere l'istituzione di Autorità terze di controllo e garanzia. Ma non le posso fare dopo, le devo fare contemporaneamente.

Allora, anche qui, secondo me c'è un buco enorme nella attuale legislazione nazionale.

Inoltre c'è la richiesta, proprio con l'avanzare delle esternalizzazioni e il conseguente ingresso sempre più dei privati nella gestione dei Servizi Pubblici, di un forte cambio di mentalità, di approccio e di controllo da parte degli Enti pubblici affidanti, perché prima il loro ruolo era quello di chi affidava e gestiva, mentre da adesso in poi diventerà sempre di più un ruolo di chi affida e

deve dopo controllare come il terzo gestore opera in concreto.

Quindi se non si creano le strutture, non si creano le competenze, non si creano le capacità di effettuare controlli puntuali e per stabilire parametri o sistemi automatici di monitoraggio e controllo della quantità e qualità dei servizi erogati, rischiamo di fare esternalizzazioni che creeranno, invece che quel vantaggio che tutti ci aspettiamo e che tutti anelano da anni, il serio rischio di farci un ennesimo e fatale autogol.

Allora, benissimo le esternalizzazioni, benissimo l'ingresso dei privati, ma contemporaneamente rivalutazione del ruolo delle stazioni appaltanti, rivalutazione delle Autorità di controllo, rivalutazione soprattutto delle capacità della redazione e predisposizione del contratto di servizio.

Tutto questo è quello che abbiamo cercato di fare, spero in maniera esaustiva e comprensibile a tutti, nel lavoro che oggi consegnamo alla Vostra attenzione.

Grazie per l'attenzione e la pazienza con la quale avete seguito il mio lungo intervento.

Michele COPPOLA (Vicepresidente del Consiglio Comunale di Torino)

Non a caso avevamo lasciato le conclusioni al Presidente del Comitato Scientifico, al Professor Bona Galvagno, perché eravamo certi che sarebbero state frizzanti.

Io devo dire che la puntualità è un elemento forte, e quindi siamo stati bravissimi nel rispettare le previsioni che ci eravamo dati.

Ribadisco l'invito che ho fatto pochi minuti fa. Se ci sono delle domande, se ci sono delle considerazioni che si vogliono condividere invito le persone ad alzare la mano.

Prego, se ha piacere.

Intervento

Volevo chiedere se ci sono già esempi di gara duale in Italia nei Servizi Pubblici Locali.

Federico BONA GALVAGNO (Presidente Comitato Scientifico ASPL)

(Testo non rivisto dall'Autore)

Io sono abituato, facendo il Giudice, a parlare solo quando ho le carte in mano ed ho verificato. Mi hanno detto, però non l'ho verificato, che dovrebbe esserne stata fatta una a Genova, ma non so neanche in che materia. Credo nei trasporti. Però non ho verificato neanche se è stata fatta poi correttamente secondo i parametri.

Comunque il meccanismo è quello che ho detto, trito e ritrito, ripetuto mille volte, che tra l'altro è stato pubblicato anche su più riviste subito dopo la riforma del 2003, pubblicato negli atti del Convegno di Trieste del 2003. Ma devo dire che poi a questo punto non me ne importa niente, lo dico solo per dire che quando ho scritto la riforma nel 2003 era ben chiaro che pensavo a quello, e così è stato scritto.

Devo dire che oggi il tutto è chiarito in maniera esemplare, non c'è più spazio di discussione. Ricordo a tutti che prima del famoso parere dell'Adunanza Plenaria dell'aprile del 2007 c'è stata una sentenza, tra l'altro scritta da Pier Giorgio Trovato, che era Capo di Gabinetto alle Politiche Comunitarie, quando io ero Capo Legislativo. Quindi mi sembra anche strano che si sia dimenticato delle discussioni, e ritornate alle Commissioni giurisdizionali di tutto quello che avevamo discusso. Comunque c'era una sentenza sua in cui riteneva che andasse disapplicata la famosa lettera b), perché non era compatibile con il Diritto comunitario non essendo possibile un affidamento (lui sosteneva in quella sentenza) diretto attraverso la società mista. Cosa che non era vera perché è un affidamento con gara.

Quindi, dico, mentre ci sono state tutte queste altalenanti interpretazioni di che cos'è la gara ad

oggetto misto, alla fine c'è una comunicazione interpretativa del febbraio del 2008 della Commissione Europea che si pone questi quesiti, dove spiega dalla nascita alla funzionalità, per esempio tutti i problemi che vi ho detto prima sull'incompatibilità del divieto della possibilità di operare extraterritorialmente da parte della società mista nata con i crismi della gara doppia ad oggetto plurimo. C'è proprio un intero paragrafo della comunicazione interpretativa che dice che appunto è una società che, essendo nata nel mercato deve rispettare i crismi del mercato, e può e deve operare sul mercato come un qualsiasi altro competitore.

Anche perché il principio fondamentale del trattato è l'assoluta indifferenza della qualità della proprietà. Cioè al Diritto europeo non interessa se la proprietà è pubblica o privata.

Quello che interessa alla Comunità Europea, quello che interessa al Trattato, quello che controlla la Commissione Europea, quello che controlla la Corte di Giustizia è che chi opera nel mercato deve operare nel rispetto delle regole della concorrenza, nel rispetto del divieto degli aiuti di Stato. Perché si dice: benissimo, se tu sei un Ente privato ed operi in una società privata io non posso darti – Stato –, nel momento in cui sei in difficoltà, dei soldi per farti uscire dalla crisi, perché sarebbe un aiuto di Stato che ti metterebbe in una posizione privilegiata rispetto agli altri competitori, che operano nello stesso mercato e nello stesso momento congiunturale, che gli aiuti non ce li hanno.

Tant'è che di fronte al divieto per cui il Trattato prevede il divieto degli aiuti di Stato, poi dice: in alcuni casi ci sono – nello stesso Trattato – dei casi in cui è già riconosciuta a monte dal Trattato che è possibile, è legittimo l'aiuto di Stato. E poi ci sono degli altri casi in cui, quando ricorrono determinate condizioni, stabilite dalle norme del Trattato, si può chiedere l'autorizzazione all'aiuto di Stato. Tant'è che la prassi – lo sapete benissimo – è la modifica della legge di Stato dalla Commissione di Europea, che poi dà il parere favorevole o non favorevole se si rientra in quei casi.

Quindi qual è la difficoltà? Se l'Ente pubblico operasse nel mercato come faccio a verificare? E' evidente che i soldi li piglia direttamente dal pubblico, e quindi come se fosse un aiuto di Stato

continuato e perpetuato. Mentre invece cos'è che è necessario? E' necessario che nel momento in cui opero, ma opero nel mercato, io sia una società che ha un suo Bilancio, e che quindi deve giustificare le entrate e le uscite. E quindi non può avere, come un soggetto privato, per esempio somme che arrivino dallo Stato, o dall'Ente pubblico (titolare del capitale sociale), perché sarebbe un aiuto di Stato illegittimo.

Però, ripeto, ormai sulla costituzione, le modalità di costituzione, le possibilità di operare, le regole in base alle quali la società mista opera nel mercato, sono scritte tutte, proprio fino all'ultimo particolare dalla comunicazione interpretativa del febbraio 2008 della Commissione Europea, che posso permettermi di dirvi oggi è la Bibbia sulla mista.

Claudio CAVALLARI (Responsabile Rifiuti di Pro Natura)

Mi chiamo Cavallari e sono il Responsabile Rifiuti di Pro Natura. C'è un esempio che contraddice le ultime cose che ha detto, purtroppo. Ed è la A2A, completamente e clamorosamente, visto che gode dei CIP6, e con i CIP6 si è pagato interamente l'inceneritore. Questa è una considerazione.

La seconda domanda che le faccio è cosa ne pensa delle aziende speciali, e se rispetto a questa ultima approvazione ha ancora senso parlarne.

Federico BONA GALVAGNO (Presidente Comitato Scientifico ASPL)

(Testo non rivisto dall'Autore)

Dunque, le aziende speciali in teoria non avrebbero più potuto esistere se fosse rimasta la riforma del 2003 così com'era. Ed infatti questa è un'altra delle critiche che io muovo, e nel mio documento c'è anche questo punto.

Cioè cosa è successo? E' successo che la riforma del 2003 prevedeva che l'affidamento, nel caso di esternalizzazione, potesse avvenire solo a favore di società di capitali. Nel frattempo è intervenuta una sentenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea nel 2007 per la quale – ma questo è un difetto che in Italia non muore mai – la gente che fa? Legge le massime, dà una lettura frettolosa della motivazione, purtroppo spesso, evidentemente, non capisce neanche la motivazione, e ne trae conseguenze che sono totalmente erronee rispetto a quello che è stato affermato.

La sentenza del 2007 interviene su uno specifico problema, cioè se io posso escludere dalla partecipazione ad una gara per l'affidamento di un servizio un soggetto legittimato ad operare nel proprio Paese di provenienza, che non ha la forma societaria. Cioè alla Corte di Giustizia cosa è stato chiesto? Se arriva una S.n.c. francese, e vuole partecipare ad una gara per l'affidamento del servizio che si vuole esternalizzare in Italia, può la stazione appaltante dire: no, siccome tu non sei una società di capitali non puoi partecipare al bando di gara, perché non hai i requisiti richiesti dalla norma che l'affidamento va fatto a società di capitali?

C'è un principio del Diritto costituzionale nostro, ma è un principio di Diritto generale anche a livello comunitario, che le norme, ove è possibile interpretarle in maniera conforme alla Costituzione, devono essere interpretate in quel modo. Quindi non è necessariamente che una norma, anche scritta in maniera sibillina, o in maniera che possa dare adito a più interpretazioni, non è detto che sia illegittima costituzionalmente, perché è una delle interpretazioni incostituzionali. Perché basta che ci sia una interpretazione, che non è incostituzionale, e sei obbligato ad interpretarla in quel senso e quindi la norma rimane in piedi.

Allora, perché vi dico questo? Perché la norma, sì, prevede che dovevano essere società di capitali, ma poteva essere interpretata benissimo nel senso che la forma della società di capitali deve essere assunta dalla società al momento dell'affidamento della gestione, fermo restando, che anche se non hai quella forma societaria, sei ammesso a partecipare alla gara, poi ti dovrai trasformare.

Ed è pacificamente riconosciuto da una Direttiva Europea (quella in materia di appalti) che io posso pretendere, come Stato, una determinata forma giuridica, societaria, nei confronti del vincitore della gara. Quindi mentre sarebbe stato illegittimo vietargli la partecipazione alla gara, posso legittimamente imporre a quella società, se avesse vinto, che ha partecipato non avendo la natura di società di capitali, poi di trasformarsi in società di capitali per gestire la cosa.

Ora, vogliamo far crescere le dimensioni, diciamo e prevediamo addirittura la multidisciplinarietà, tutta una serie di cose che ci fanno capire come i gruppi devono crescere. Ora, non so, credo che nessuno abbia dubbi che la forma più trasparente, più sicura perché c'è la pubblicità dei Bilanci, sia la società di capitali. Quindi è evidente che abbiamo un interesse ad imporre, come forma societaria, quella di capitali quando facciamo gestire cose delicate, come sono i Servizi Pubblici Locali.

Allora a cosa si arriva? Che la norma ha detto più di quanto era necessario. Cioè quando l'hanno modificata, e hanno detto da imprenditori e società in qualsiasi modo costituite, senza null'altro dire, significa che invece adesso può partecipare anche quello che non è società di capitali, e non c'è più l'obbligo (se non lo prevedo nel contratto di servizio allegato al bando) di trasformarsi in società di capitali.

Allora io mi sono permesso, come gruppo, e su questo ho trovato l'accordo di tutti i membri del gruppo, di suggerire a chi fa il contratto di servizio che, fermo restando che hanno risolto il problema che può partecipare chiunque alla gara, anche se non ha la forma societaria, e nulla impedisce (perché è legittimo sotto il profilo comunitario) che nel bando di gara, ed in particolare nel contratto di servizio legato al bando di gara, ci sia scritto che però – attenzione – chi vince dovrà assumere la forma di società di capitali per gestire.

E quindi, secondo me, adesso come adesso, le aziende speciali potrebbero partecipare in teoria, laddove però, siccome sono Enti pubblici, dovrebbero semplicemente mantenere l'affidamento *in house*. Sì, per l'affidamento *in house* in teoria, oggi come oggi, possono farlo perché non c'è più

l'obbligo mio. E non so se è un grande vantaggio. Comunque in teoria potrebbero.

Per cui per l'affidamento *in house* potrebbero, per quanto riguarda invece la modifica con riferimento alle esternalizzazioni io ritengo che sia comunque opportuno e fortemente consigliato che tutti i bandi di gara prevedano l'obbligatorietà, attraverso questo meccanismo di trasformazione prima dell'affidamento.

Non ho risposto sull'altra cosa che mi aveva chiesto all'inizio, cioè A2A.

Anche lì, io non conosco esattamente perché, le ripeto, io vengo chiamato sempre e solo sotto il profilo giuridico e dei principi. Anche qui quello che mi auguro certo è – e lo so che tanto mi creò sempre simpatie – che visto che pigliano tre volte il mio stipendio, i miei colleghi del Consiglio di Stato e del TAR comincino ad applicare le norme come vanno applicate.

Allora, significa che se è stato fatto un aiuto di Stato illegittimo, c'è una violazione grossa come una casa alla questione della concorrenza, che c'è un obbligo di sollevare la questione davanti alla Corte di Giustizia, e che è illegittimo, se è stato fatto, quell'aiuto pubblico non autorizzato preventivamente dalla Commissione Europea.

Questo ha diritto di farlo valere chiunque si senta defraudato, o comunque posto in una condizione di difetto di concorrenza, perché lui non ha avuto lo stesso aiuto e deve competere sul mercato.

Poi è evidente che devo dire che fino ad un certo punto posso anche capire che sia il TAR che il Consiglio di Stato ha svolto una funzione, se vogliamo, tra virgolette, come a volte fa anche la Corte Costituzionale, di supplenza. Cioè nella confusione e nel *bailamme* del Legislatore, alla fine per non far saltare tutto cercano di dare un colpo alla botte e un colpo al cerchio, cercando poi proprio non di applicare le norme esattamente come andrebbero applicate, ma con buon senso, e quindi cercando di aggiustare le cose zoppe per non farle crollare.

Ora, francamente, in questa materia credo che non sia più quest'epoca. Credo che ormai i principi sono consolidati a livello di Diritto europeo, nonostante quello che continuiamo a dire nella

confusione delle norme che intervengono, dicono e che non dicono, o fanno un po' di pasticcio.

Credo che ormai il quadro sia chiaro, cioè gli affidamenti dei Servizi Pubblici Locali possono avvenire *in house* se si rispettano quei rigorosissimi parametri, e in via eccezionale (quando ciò è giustificato da obiettive ragioni di non miglioramento del servizio e non economizzazione del servizio nel caso di esternalizzazione).

TAVOLA ROTONDA

QUALE FUTURO PER I SERVIZI PUBBLICI LOCALI?

Partecipano:

- **Andrea RONCHI - Ministro per le Politiche Europee;**
- **Sergio CHIAMPARINO - Presidente Nazionale ANCI;**
- **Matteo GADDI – Consigliere comunale di Mantova – Movimento “beni comuni”;**
- **Giancarlo CREMONESI -Presidente Nazionale di Confservizi ;**
- **Giuseppe GHERZI – Direttore dell’Unione Industriale della Provincia di Torino .**

Moderatore:

- **Federico Sassoli de Bianchi – Presidente della Fondazione Civicum**

Carlo FOPPA (Presidente Agenzia SPL Torino)

Questa mattina abbiamo affrontato gli aspetti tecnici del contratto di servizio e delle regole che devono inquadrare i rapporti tra il concessionario e chi gestirà i servizi pubblici.

Questo pomeriggio abbiamo invece ritenuto che sarebbe stato opportuno avere un confronto sul piano politico, per affrontare il tema del futuro dopo l'approvazione del 23 bis, cioè quale sarà il futuro dei servizi pubblici e delle aziende del settore.

Per questo abbiamo chiesto al Ministro Ronchi, al Presidente Nazionale dell'ANCI e Sindaco di Torino Sergio Chiamparino, al Presidente Nazionale della Confservizi Giancarlo Cremonesi, e al Consigliere Comunale di Mantova Matteo Gaddi, di essere presenti e li inviterei ad accomodarsi per cominciare questo dibattito.

Modera il dibattito il dottor Sassoli, che è il Presidente della Fondazione Civicum, e partecipa anche il dottor Giuseppe Gherzi in rappresentanza dell'Unione Industriale di Torino. Quindi lascio la parola al dottor Sassoli e speriamo in un bel dibattito, che ci chiarisca un po' le idee. Grazie.

Federico SASSOLI DE BIANCHI (Presidente Fondazione Civicum)

Buongiorno. Io vorrei dire in un minuto come mai sono qua a moderare questo dibattito, perché forse non tutti mi conoscono e sanno quello che come Fondazione Civicum facciamo.

Civicum è una Fondazione che da tempo affronta e studia i conti, l'efficienza e qualità delle società controllate dai Comuni, quindi le società che erogano Servizi Pubblici. Tra l'altro proprio stamattina ho presentato a Torino, con il Sindaco Chiamparino, la comparazione dei conti dei Comuni delle maggiori città italiane,

Ora vorrei cercare, nell'ottica di dare vivacità al dibattito, di fare qualche domanda, ma anche di

riassumere brevemente quello che mi sembra essere stato il dibattito fino ad ora, e i punti forse acquisiti sul tema dei Servizi Pubblici Locali, in modo di andare avanti da lì, se siamo d'accordo.

Mi sembra che un punto emerso e condiviso da tutti sia oggi quello del conflitto di interessi: ci sono cioè aziende, controllate dai Comuni, dove il controllore è lo stesso fornitore dei servizi. Questo conflitto di interessi indubbiamente crea difficoltà nella gestione, e in una efficiente gestione del servizio.

C'è poi un altro aspetto, quello dell'efficienza privata e dell'efficienza pubblica, cioè tra il pubblico e il privato esiste, in quanto tale, un differente livello di efficienza? In realtà abbiamo visto che ci sono esempi di estrema efficienza di aziende pubbliche. Penso ad ASM Brescia, per esempio, nel settore dell'energia.

Ovviamente non farò citazioni di aziende torinesi. E ci sono anche esempi di inefficienza pubblica, penso all'acquedotto pugliese che notoriamente perde il 50 per cento dell'acqua strada facendo. Mentre ci sono, nello stesso settore, aziende pubbliche che sono efficienti, ad esempio quella milanese.

Ma ci sono anche delle aziende private che non sono efficienti, e laddove c'è una situazione di monopolio geografico spesso è più facile per il privato non massimizzare l'efficienza, e cercare di scaricare la propria inefficienza su una clientela che non ha scelta. Quindi mi sembra che un tema che è emerso in questi anni di discussione è che non c'è a priori una situazione di efficienza del privato o del pubblico.

Un altro aspetto che è emerso è quello della necessità di maggiori controlli. Questa mattina c'è stata una presentazione di bozze di contratti di servizi che sono i contratti che regolano, regolamentano il rapporto tra l'azienda che offre un servizio e chi controlla che questo servizio sia fornito bene nell'interesse del pubblico.

Troppo spesso i contratti di servizi sono stati fatti dalle aziende, perché i Comuni non avevano la

competenza per farli. E spesso anche nessuno li controlla. Cioè sono poche le città dove i contratti di servizi sono noti, pubblici, controllabili e controllati. E anche dove questo succede non sempre il risultato del controllo comporta dei cambiamenti, delle sanzioni. Perché se poi io sono controllato e nessuno, quando individua un problema, ne ha un danno, che problema c'è?

Quindi c'è sicuramente il problema del controllo, che è uno dei temi che deve essere affrontato, e che vorrei che venisse, se voi volete, discusso qui.

C'è poi il tema della *governance*. Noi sappiamo che laddove ci sono aziende pubbliche il sistema di *governance* è opaco. I meccanismi attuati dai Comuni, e non solo dai Comuni, ma adesso stiamo parlando principalmente dei Comuni, per la scelta dei vertici delle aziende di Servizi Pubblici, delle nomine dei Consiglieri comunali, non sono trasparenti, non sono fatti nell'ottica di migliorare, di ottimizzare la qualità delle persone che vanno a ricoprire certi incarichi. Questo sicuramente è un aspetto di cui bisogna tenere presente quando si parla di pubblico e privato, perché se idealizzo il pubblico, però poi lo penalizzo avendo ai vertici persone non competenti nella materia, indubbiamente a questo punto non è il pubblico in sé che non va. E' il meccanismo di designazione dei dirigenti che non va.

Un ultimo spunto, e poi passo la parola al dibattito. Io noto che il tema del dibattito di oggi è "Quale futuro per i Servizi Pubblici Locali". E qui indubbiamente il richiamo al Decreto Legge Tremonti è importante per discutere di quello che sta succedendo.

E leggo nel Decreto Legge due punti che mi sembrano importanti, quello dove si parla dell'obiettivo della più ampia diffusione dei principi di concorrenza, e quello in cui subito dopo si parla del fatto che questi si devono applicare a tutti i Servizi Pubblici Locali.

Allora io mi domando: ma perché quando si parla di Servizi Pubblici Locali si pensa subito alle aziende controllate dai Comuni, che svolgono spesso funzione di servizi in ambiti di monopolio geografico. Cioè i Comuni fanno tante cose. Non so, noi abbiamo, per dire, fatto una ricerca sugli

asili nido, allora pensare di creare la concorrenza tra gli asili nido è più facile, che non creare la concorrenza nell'acqua. E' più facile portare concorrenza, non parlando più dei Comuni, tra gli ospedali, che non magari nel trasporto pubblico locale su ferro.

Posso scegliere facilmente se andare in un ospedale o in un altro, più difficilmente se bere acqua o vino. Sì, anche quella è una scelta, però abbastanza radicalmente diversa.

E quindi, permettetemi un attimo un'ultima sollecitazione al dibattito. Ma perché non pensiamo anche agli altri? Cioè ci sono servizi dove è più facile creare la concorrenza, sarebbe forse interessante avviare anche lì una concorrenza, e guardate che la risposta che potrebbe essere data, che dipende dal fatto che quei servizi non rendono, non sta in piedi, perché i trasporti pubblici locali non rendono spesso (con qualche rara eccezione). E d'altra parte dipende come si organizzano le cose, basta dare un *voucher* alla mamma che ha il bambino piccolo da spendere in un asilo nido, e a questo punto si crea, si dà il potere al mercato (che è l'obiettivo della legge), al cliente, di andare dove trova il migliore servizio.

Io spero di non avere ecceduto nei miei compiti. Ho cercato di buttare lì alcuni temi, e a questo punto procederei nell'ordine che è qui indicato, quindi darei la parola al Ministro Ronchi.

Andrea RONCHI (Ministro per le Politiche Europee)

Buongiorno e grazie per l'invito che mi avete rivolto. Desidero innanzitutto ringraziare gli amici che sono qui, intorno a questo tavolo, *in primis* il Sindaco Chiamparino che pur essendo distante dalle mie idee politiche è un riformista e un riformatore. Desidero sottolineare che anche sulla vicenda di questo Decreto ha mantenuto quello un rigore che gli è proprio, e per questo lo voglio ringraziare. Non era facile farlo alla luce di alcuni messaggi sbagliati che sono passati. E devo dire

che questo dibattito mi permette e mi consente di affrontare finalmente, scevri da posizioni preconcepite, e anche da pregiudizi, un tema importante che è quello delle liberalizzazioni.

Desidero ringraziare poi Giancarlo Cremonesi, amico di vecchia data, Presidente della ACEA, azienda municipalizzata di Roma, e gli altri amici che sono intorno a questo tavolo. Oggi siamo chiamati a un compito importante: quello di scacciare via alcuni equivoci. Da anni dalle colonne dei giornali ci viene chiesto: ma perché non liberalizzate? Perché non aprite alla concorrenza questo Paese? Poi una volta che uno prende il toro per le corna, e cerca di realizzare una liberalizzazione importante di un settore come quello dei servizi pubblici locali, si rientra stancamente nella logica schematica delle parti: poiché non lo hanno fatto gli altri, ciò che fa un altro è sbagliato.

Per me sarebbe facile fare polemica politica e dire che quando l'onorevole Lanzillotta realizzò un disegno di legge più o meno su questi temi ovviamente nessuno di noi criticò. Oggi che noi rompiamo le pastoie politiche e realizziamo un primo avvio di queste liberalizzazioni assistiamo a queste reazioni incomprensibili. E devo dire: viva la faccia del Sindaco Chiamparino, di Franco Debenedetti, e di quelle persone che hanno a cuore il rilancio, al di là degli schieramenti, di questo Paese. Un Paese che urla troppo e, qualche volta, ragiona poco.

Abbiamo letto fondi sui giornali che imponevano, che criticavano, che spingevano, che auspicavano l'apertura del mercato come si trattasse di un totem. Un mercato italiano chiuso, asfittico mai disposto alla concorrenza, distonico rispetto alle regole europee.

Noi con una riforma dei Servizi Pubblici Locali, detto Decreto Antinfrazioni, abbiamo provato a fare qualcosa di concreto su vari fronti, come ad esempio la tutela del prodotto italiano. Ma certamente è passato uno slogan, caro Sindaco: hanno privatizzato l'acqua.

Entrando qua dentro abbiamo trovato delle persone, certamente in buona fede, che mi hanno dato un pezzo di carta con sopra scritto: "Ma lei considera l'acqua un bene prezioso?". Sinceramente di

fronte a certe domande mi si stringe il cuore, perché dico: “Ma come si può pensare ad arrivare a dire certe cose?”.

Allora in un contesto così qualificato è necessario dire le cose come stanno. Innanzitutto nessuno di noi persone di buon senso, può pensare di privatizzare un bene pubblico ed essenziale come l’acqua. Sarebbe una stupidaggine, sarebbe anacronistico, sarebbe una follia, sarebbe da arresto senza condizioni di beneficio.

Noi in realtà con questo Decreto abbiamo fatto un’altra cosa. Abbiamo rafforzato il concetto dell’acqua come bene pubblico. Quanti *reportage* televisivi, quanti articoli e quante inchieste di autorevolissimi giornali, ci descrivevano, anche con profonda dovizia di particolari una situazione difficile in questo settore? E devo dire che il nostro moderatore ha citato un esempio, l’acquedotto della Puglia con il 50 per cento di dispersione dell’acqua. Noi abbiamo una media del 34,4 per cento di dispersione di acqua, un problema che è passato sotto silenzio. Ma voi capite cosa significa ogni giorno nel nostro Paese il 34 per cento consolidato di dispersione di un bene prezioso come l’acqua? Eppure non si è fatto nulla. Sì, ogni tanto c’è un’inchiesta, ogni tanto si punta l’indice contro questo o quell’acquedotto ma insomma non è che poi si sia fatto molto rispetto a quello che è un dato di fatto.

Oggi noi con questo obiettivo vogliamo far passare un ragionamento importante, vogliamo spiegare un provvedimento che consente una apertura dei mercati, un provvedimento che consente una apertura del pubblico al privato, rompendo quella logica del monopolio che poi spesso e volentieri può provocare disservizi.

Io ritengo che questo provvedimento ha un merito importante: apre un mercato molto importante al concetto della concorrenza. E questo è testimoniato anche dalle resistenze e dalle pressioni che ci sono state e che ci sono. Con grande franchezza lo dobbiamo dire, da lobby che hanno tentato di frenare, di bloccare, e che continuano a far sentire la loro influenza in questo dibattito. Perché è

troppo semplice lanciare uno slogan “Hanno privatizzato l’acqua”. Questo slogan passa perché è di facile comprensione. Diventa uno slogan, per cui ti dicono: “Accidenti, hai voluto privatizzare l’acqua”.

In realtà produce lo stesso effetto delle bombe fumogene, lanci una bomba fumogena e si disperde l’obiettivo, e si finisce tutti dietro la nebbia. Parliamoci con sincerità, l’obiettivo di questa riforma è semplice e altrettanto chiaro: rendere più aperto è assolutamente più competitivo il settore dei Servizi Pubblici Locali. Che poi (come è stato già fatto rilevare) è l’interfaccia delle Amministrazioni Locali, è una cartina di tornasole rispetto alla quale misurare tutti i giorni la qualità della vita, non delle aziende, caro Presidente Cremonesi, ma dei cittadini, che sono il bene ultimo rispetto al quale siamo tutti tenuti ad agire, nella nostra azione pubblica e in quella degli amministratori.

Noi dobbiamo aumentare l’efficienza, e questo Decreto lavora su questo obiettivo, e diminuire gli sprechi, che io considero alla stregua di un reato morale, rispetto al quale per troppo tempo si è fatto finta, colpevolmente di non vedere, e quindi evitare una dispersione di un bene pubblico e di risorse economiche.

Io ritengo che quanto abbiamo prodotto a livello legislativo possa e debba certamente essere migliorato, ma lo ritengo molto soddisfacente.

Noi favoriamo per l’industrializzazione del sistema, per irrobustire le aziende, per la trasparenza del meccanismo delle gare e il consolidarsi di un nuovo vero, reale, mercato dei servizi.

Tra parentesi, noi con questa riforma facciamo un’altra cosa, poniamo le premesse per una rapida e progressiva ripresa, sia pure in un momento di crisi, di investimenti a beneficio di alcuni settori. E in particolare in quello idrico, che per anni (è sotto gli occhi di tutti) è stato sottoposto a vincoli e veti incrociati dal punto di vista ideologico e politico.

Ribadisco un concetto su cui io in questi giorni ritengo di dovermi sgolare. L'acqua è per legge un bene pubblico, e resterà un bene pubblico. Questo deve essere chiaro.

Confrontiamoci sugli aspetti da migliorare, ma non diciamo una bugia. E' troppo semplice con uno slogan evitare il dibattito. E' comodo con uno slogan evitare il confronto. E' semplice con uno slogan confondere le idee dei cittadini. Noi ribadiamo l'identità e l'appartenenza del concetto dell'acqua come bene pubblico.

Io ritengo che queste grida di queste ore siano assolutamente strumentali, che veicolino un falso messaggio. Pertanto tutti dobbiamo sforzarci di guardare la realtà..

Le società che si aggiudicheranno le gare venderanno l'acqua ai cittadini per conto dello Stato. Questo deve essere un concetto chiaro.

Il Governo, tutti noi, siamo consapevoli che l'acqua non è una merce come le altre, e che l'accesso ad essa è un diritto fondamentale, su cui noi istituzioni abbiamo il diritto/dovere di vigilare. Per questo io ritengo che sia fondamentale creare una Authority di controllo. Indipendente, terza, agile, credibile, forte, dotata di grandissima credibilità per le persone, per controllare e vigilare su un bene di grandissima e pubblica sensibilità.

Noi con questa norma, con questo disegno di legge, con questa legge, cambiamo decisamente passo. Noi mettiamo un punto rispetto alla anomala prassi dei Comuni, troppo spesso azionisti e regolatori. E affermiamo con grande chiarezza la natura pubblica della risorsa idrica, stabilendo al contempo delle regole molto cogenti, molte precise. E' un tema sul quale tu tra qualche settimana sarai chiamato a confrontarti, sulla partecipazione dei privati alla gestione.

Oggi le tariffe, vedete, sono in forte aumento, con un incremento che dal 2000 ad oggi è pari al 47 per cento. Inoltre sul territorio nazionale c'è un fenomeno che io non comprendo. Io non capisco perché, se l'acqua è vero che è un bene pubblico, che è un bene primario, in un punto deve costare

tot e in un altro punto deve costare tot altro. Non bisogna essere un economista di chiara fama internazionale, non devi essere uno scienziato per capire che c'è qualcosa che non va.

Non è questa la sede per spiegare i problemi delle municipalizzate, i tripli passaggi che vanno tutti a scapito della qualità e quindi della bolletta del cittadino. Ma che ci sia una crescente disparità nel prezzo delle bollette è un fatto assolutamente certo. Che ci sia un fenomeno di dispersione è altrettanto un fatto cogente. Che sia fatta questa dispersione a causa dell'inefficienza e della gestione, è un fatto altrettanto certo. Allora io vi dico: per quale motivo noi dobbiamo perdere 4 miliardi di euro soltanto per la grande dispersione di acqua che c'è in Italia?

Io ritengo che se noi mettiamo in cantiere un grande processo di ristrutturazione, di apertura controllata dal mercato (uso questo termine volutamente) non avremo un aumento delle tariffe, ma avremo esattamente il contrario. Noi avremo un servizio migliore, un servizio più efficiente e tariffe più basse.

Non dobbiamo essere economisti, dobbiamo guardare la realtà. La situazione di oggi non è più accettabile per un Paese moderno, per un Paese serio. Il servizio deve essere affidato a chi (soggetto pubblico o privato) offre condizioni – e lo dico in maniera chiara – di efficienza, di costi più convenienti, ma soprattutto che sia in grado di mettere insieme processi innovativi dal punto di vista della qualità.

La pubblicizzazione a prescindere oggi non ha più alcun senso. Quindi è arrivato il momento di rendere le società dei Servizi Pubblici capaci di competere con il mercato, uscire dalle sacche di resistenza e dalle sacche di inerzia, dai ragionamenti del “tanto ci sono e nessuno mi può controllare”. Non c'è competizione; non c'è competitività e quindi ci si adagia.

Bisogna anche rilevare che l'Unione Europea, nella sua giurisprudenza si è orientata in maniera netta contro gli aiuti di Stato, contro gli affidamenti *in house*. E questo è un problema che dobbiamo

cercare di risolvere. Contro quelle *golden share* che ostacolano quella che io definisco la libera circolazione dei capitali.

Ora noi, caro Sindaco, insieme, e ti ringrazio per questa occasione e questa opportunità di confronto, dobbiamo fare l'ultimo passo, noi dobbiamo individuare - cosa che faremo - gli standard di qualità minimi, dobbiamo vigilare sulle tariffe, garantendo il corretto funzionamento delle gare nel territorio.

L'ho detto prima – perché è un tema rispetto al quale molti autorevoli commentatori hanno posto il punto – bisogna poi lavorare sui controlli. Io ritengo che servono dei controlli e dei controllori con poteri reali. Un atto dovuto nei confronti del cittadino consumatore, che deve essere tutelato e garantito rispetto a qualsiasi tipo di atteggiamento di tipo speculativo.

Le regole di questa Authority – su questo c'è un dibattito in corso - le vedremo nelle prossime settimane. Io ritengo debba essere affidata a un soggetto terzo, indipendente, che si occupi specificatamente di questo settore, che sia il controllore dei prezzi, delle gare, degli investimenti, finalizzato la protezione degli interessi dei cittadini e dei consumatori.

Stamattina in Consiglio dei Ministri abbiamo stabilito che entro il 31 dicembre presenteremo il regolamento di attuazione del Decreto. E' un passaggio fondamentale che io e il Ministro Fitto vogliamo fare insieme. Insieme non noi, insieme ai consumatori, insieme all'ANCI, insieme alle Regioni, insieme al sistema produttivo. Perché noi riteniamo con questo Decreto, non in modo pretestuoso, non in modo falsamente ambizioso ma in modo reale, di avere aperto una nuova frontiera: rompere il monopolio pubblico, aprire il mercato, lavorare per il cittadino, lavorare per un servizio sempre più efficiente, e questo lo si fa insieme, come oggi stiamo facendo qui in questa sede. Grazie a tutti voi.

Federico SASSOLI DE BIANCHI (Presidente Fondazione Civicum)

Ora la parola al Sindaco di Torino e Presidente ANCI Chiamparino.

Sergio CHIAMPARINO (Presidente Nazionale ANCI)

Partirei dalla considerazione che non è necessariamente un dramma se diciamo le stesse cose, può succedere. Potremmo aprire un seminario filosofico su cosa sono oggi Sinistra e Destra nel mondo, in Europa. Forse bisognerebbe girare un po' per rendersi conto di una certa geometria variabile del concetto, ma questo meriterebbe un seminario a parte.

Trovo positivo il fatto che ci possa essere sintonia. Finalmente c'è qualcosa che interessa i cittadini, su cui ci può essere un confronto partendo non da posizioni pregiudiziali e pregiudizialmente opposte.

D'altra parte su questo tema non potrebbe esserci, perché quando al Governo c'era Prodi, il Centrosinistra, e mi permetto di dire anche la Sinistra radicale, o cosiddetta radicale, il Ministro Lanzillotta aveva predisposto uno schema di Decreto legge che per certi aspetti era persino più liberista, perché subiva meno i condizionamenti della Lega Nord, e che difatti non è andato avanti proprio perché ha poi subito i condizionamenti dell'altra parte politica.

Però, intendo dire che nella sostanza c'è un tema di fondo che va affrontato.

La realtà oggi può piacere o meno, ma è quella che ci dice che il sistema dell'acqua (ma potrei aggiungere il sistema dei trasporti pubblici, e potrei aggiungere anche il resto dei servizi locali) è uno dei problemi che rallentano il sistema Paese Italia, in termini di qualità del servizio erogata, e di costo del servizio.

Se noi ci confrontiamo per esempio con un Paese vicino, come la Francia, non v'è dubbio che c'è

proprio su questo terreno uno scarto molto grande, c'è poco da fare.

Allora partiamo di qui evitando di fare la classifica dei bravi e dei cattivi. Ragioniamo *in linea di massima*, per grandi linee, perché l'Italia è lunga e larga, non è solo Torino, o Roma.

Mediamente questo è uno dei problemi che il sistema Paese ha. Noi siamo sotto alla media di dispersione, tuttavia anche l'efficace sistema torinese è un sistema che non garantisce il cento per cento di utilizzo dell'acqua che viene captata. Quindi partiamo di qui, rispetto a questo dobbiamo trovare delle soluzioni.

Seconda considerazione che io vi pregherei di fare: I Comuni sono -non solo in questo settore, ma anche nel trasporto e in altri casi di servizi- contemporaneamente *stakeholders* e *shareholders* (visto che dobbiamo parlare inglese). Cioè sono contemporaneamente possessori di azioni delle società, quindi teoricamente avrebbero interesse a trarre da quell'azione il massimo dividendo possibile, e contemporaneamente sono rappresentanti della comunità di consumatori, di lavoratori, che invece avrebbero interessi in quanto tali ad avere il massimo del beneficio per i destinatari del servizio.

Non sempre queste due funzioni della stessa figura funzionano. Cioè funzionano quando le realtà probabilmente sono più piccole, più controllabili, meno quando la realtà è di grandi dimensioni.

Allora, se questo è vero, cioè se c'è un problema di Servizi Pubblici Locali, in particolare l'acqua, se c'è un problema di consentire la maggior trasparenza possibile nel controllo dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi (ecco le ricerche della Fondazione Civicum che ritornano), allora io dico che la strada di assegnare la gestione dei Servizi Pubblici Locali con procedure competitive, è una strada obbligata.

Procedura competitiva non vuole dire affidare il servizio ai privati. Procedura competitiva vuole dire affidare il servizio a quel soggetto, sia esso una azienda pubblica, un'azienda privata, un'azienda mista, che risponderà meglio alle caratteristiche di qualità – prezzo (adesso per semplificare la metto così) definite dal contratto di servizio. Il quale contratto di servizio

ovviamente deve essere poi reso esigibile, e questo è naturalmente uno dei presupposti.

Ripeto, procedura competitiva, che non vuole dire privatizzazione. E questo è il primo punto che io affermo.

Ma per andare oltre a questo, e semplificare: i miei cittadini vogliono che l'acqua costi 100, che abbia le seguenti qualità, che sia distribuita con queste modalità; faccio un bando su questa base e poi stilerò un contratto di servizio e verificherò che questo effettivamente venga rispettato. Lo renderò esigibile. E se vince una società pubblica vince la società pubblica, e se vince una società privata vince la società privata. E questo è il primo passaggio.

L'altra questione è che proprio perché l'acqua è un bene pubblico - ma io aggiungo anche gli altri Servizi Pubblici Locali, per esempio il trasporto pubblico - deve essere universalmente accessibile ai cittadini che lo richiedono ad un prezzo che li renda (i servizi tutti) accessibili.

Proprio per questo la scelta che i Comuni hanno davanti è quella di distinguere tra le reti e la gestione del servizio, e qui mi permetta il Ministro il rilievo, forse anche nel regolamento qualche incentivazione in più andrebbe messa. Perché, secondo me, se si vuole garantire l'accessibilità del servizio bisogna che le reti siano distinte societariamente da chi eroga il servizio, e che delle reti sia garantita la proprietà pubblica. Creando eventualmente spazi per degli investitori istituzionali.

Io faccio l'esempio della Cassa Depositi e Prestiti, che raccoglie come sapete il risparmio postale, che ha qualcosa come 100 miliardi (non milioni) di euro lì, e il Ministro lo sa. Non spesi (è vero o no?), che vengono utilizzati per esigenze di tesoreria solo in parte comprensibili.

Allora voi capite cosa vorrebbe dire mobilitare sul 40 per cento (non la maggioranza) delle società che gestiscono per esempio le reti di acqua, o le reti dei trasporti, degli investimenti istituzionali che consentano di trasformarsi in miglioramento delle reti, cosa vorrebbe dire il recupero di qualità di queste reti? Che adesso perdono il 34 per cento medio, o del trasporto. Questi sono i numeri.

Io, ripeto, si tratta del fatto che il Comune deve essere chiamato a fare il suo mestiere, ed io dico nel

caso di un Comune come quello di Torino, che ha il cento per cento insieme agli altri Comuni, chiamato a fare le due scelte, una di mettere a gara il servizio con modalità competitive: se per esempio la S.M.A.T. diventasse (e adesso banalizzo) S.M.A.T. Infrastrutture e S.M.A.T. Servizio, chi fa S.M.A.T. Servizio partecipa alla gara.

S.M.A.T. Infrastrutture gestirà la rete, in cambio di un canone, e se magari si mette in moto qualche meccanismo quello può anche essere un modo per captare degli investimenti (e sto sempre parlando di risorse pubbliche) che consentano di investire significativamente a lungo periodo sul miglioramento delle reti. Questo vale per l'acqua, è visibile, ma vale anche per il trasporto pubblico. E potrebbe valere persino anche per le reti elettriche.

Allora, queste sono le ragioni per le quali, secondo me, la direzione di marcia è quella che dobbiamo portare avanti. Ripeto, è anche una sfida per noi, Presidente, e ho terminato, è anche una sfida per noi perché per noi tutto sommato è più comodo. Diciamo la verità. Perché quando siamo contemporaneamente quelli che gestiscono il servizio, che gestiscono le reti, che affidano senza procedura competitive, il cittadino a chi chiede conto? Di fronte a clamorose mancanze può inscenare clamorose manifestazioni, ma dove manifesta la propria critica se diciamo determinate condizioni non vengono rese?

Di fronte ad un contratto di servizio che dica: io ti do l'acqua a x, con queste qualità. Se l'acqua viene data a x più enne, io so che il Comune non è stato in grado di esigere quello, e quindi mi rivolgo al Comune.

Analogamente: proprio perché l'acqua è pubblica, vogliamo che non solo sia garantito che sia pubblica, ma che sia garantita la qualità di questa proprietà pubblica? Facciamo la società delle reti. Facciamola in modo che possano attirare risorse che girano inutilizzate, che stanno inutilizzate nel Paese, investiamo, sviluppiamole, ed ecco che abbiamo una garanzia in più del carattere pubblico, e della qualità di questa proprietà pubblica.

Allora questo è, secondo me, il senso dell'operazione che bisogna fare sul Decreto. E credo che occorra uscire, lo dico francamente, da una discussione che risente troppo di impostazioni unicamente ideologiche.

Io credo in tutta franchezza, e finisco proprio con una battuta, come dicevo fuori agli amici che distribuivano i volantini, e non vorrei offendere nessuno, di sentirmi molto più di Sinistra in questa mia posizione, perché mi sembra in questo modo di lavorare da una parte per valorizzare e mantenere saldamente il carattere pubblico di un bene primario come l'acqua. Ma ripeto che io aggiungo anche altri beni primari, perché considero che la possibilità di accesso universale al sistema del trasporto sia anche quello un bene pubblico.

Ripeto, la possibilità di accesso universale, non la gestione di chi guida. Possibilità di accesso universale. Quindi mi sento di lavorare per garantire questa caratteristica dei Servizi Pubblici Locali da un lato, di valorizzarne il carattere pubblico, e dall'altra parte di lavorare per consentire al cittadino di scegliere attraverso il Comune qual è l'offerta che risponde meglio alle sue esigenze di qualità del servizio e di prezzo da pagare.

Queste a me sembrano scelte che non so se sono di Sinistra o di Destra, ma sono convinto che nel medio e lungo periodo vanno nell'interesse dei cittadini che noi amministriamo.

Matteo GADDI (Consigliere Comunale di Mantova)

(TESTO NON RIVISTO DA PARTE DELL'AUTORE)

Poiché presumo che non dirò le stesse cose del Ministro Ronchi e del Sindaco Chiamparino parto dall'unico elemento che condivido largamente della loro esposizione, cioè il riconoscimento che nella Legislatura precedente l'allora Ministro Linda Lanzillotta presentò un disegno di legge, il 772, che nella sua impostazione era largamente sovrapponibile con l'attuale Decreto Ronchi, che porta il nome del Ministro che lo ha presentato.

Non tutti condivisero quell'impostazione, c'era un largo consenso, che metteva assieme il Centrodestra e la parte più consistente del Centrosinistra. Non tutti lo condivisero, e per fortuna non viviamo in un regime di pensiero unico in cui tutti condividono le stesse cose, ma qualcuno mantiene una capacità critica di discernere cosa si può condividere e cosa no.

Io nel mio intervento mi attengo allo schema che ci ha proposto oggi il Ministro Ronchi, perché mi risulta più facile interloquire. E correttamente il Ministro ha distinto il concetto di privatizzazione da quello di liberalizzazione. Cioè la privatizzazione è un processo in base al quale il pubblico si spoglia della proprietà e della titolarità di un servizio, che vende ad un privato, mentre nel caso della liberalizzazione la titolarità del servizio, ed almeno la proprietà di reti, impianti e dotazioni patrimoniali, permane in capo al pubblico.

Io però mi chiedo se si può parlare di liberalizzazione nella norma che è stata proposta, e se per liberalizzazione si intende un processo che attiva i caratteri propri del sistema concorrenziale, cioè della concorrenza, che si esplica nella comparazione il più possibile continua tra offerte diverse dal punto di vista della qualità e del prezzo. E quindi in una logica di concorrenza, caratterizzata in sé da una pluralità di offerte, il consumatore può scegliere. Scelgo quella perché c'è un'offerta qualitativa; scelgo quell'altra perché mi conviene sul prezzo.

Perché pongo il problema? Perché il Decreto Ronchi introduce, come norma ordinaria, non solo la messa a gara del servizio, ma anche la possibilità della gestione attraverso la società mista pubblico – privato, purché la partecipazione privata arrivi almeno al 40 per cento del capitale sociale, e al partner privato siano affidati specifici compiti operativi.

Però prendiamo, come concetto, che la regola ordinaria, attraverso la quale si gestiscono i Servizi Pubblici Locali è la messa a gara. Cioè io Comune definisco un bando, le condizioni attraverso le quali metto a gara la gestione di un servizio, si confrontano più operatori economici, e l'offerta maggiormente rispondente dal punto di vista economico ed industriale di servizio si aggiudica quel

servizio. Questa non è una liberalizzazione.

Cioè la liberalizzazione che attiva quel meccanismo di concorrenza, in base al quale si confrontano più offerte, ad esempio nell'ultimo segmento della filiera industriale del gas, dove più operatori commerciali possono presentare la loro offerta, presentare un loro contratto (in termini di fornitura e di costi), e le offerte commerciali si confrontano.

Ma se io metto a gara un servizio, e l'operatore che se lo aggiudica lo gestisce per trent'anni, la presunta concorrenza che io attivo, la presunta comparazione di offerte inizia e finisce esclusivamente nel momento della gara, perché poi per venti o trent'anni chi si aggiudica il servizio lo gestisce in termini quasi monopolistici, come l'affidamento diretto. Perché io mi aggiudico l'affidamento del servizio, il bando di gara prevede trent'anni di gestione, per trent'anni non si esplicano le virtù progressive e luminose della concorrenza in termini di quotidiana comparazione tra offerte diverse. Io gestisco e per trent'anni mi gestisco il servizio.

Occhio perché il rischio di sostituire una situazione di monopolio pubblico con una situazione di monopolio privato, è molto forte, mettendo assieme il peggio tanto dell'uno quanto dell'altro. Cioè il peggio di un'impostazione monopolistica, che fa venir meno la possibilità di una comparazione tra offerte diverse, e il peggio di una gestione privatistica, orientata al profitto, su Servizi Pubblici Locali.

Secondo elemento. Nella formulazione ancora del 23 bis della 133 (e la prima parte del primo comma non è stata modificata) si stabilisce il principio ispiratore della norma, che dice questo: "Le disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei Servizi Pubblici Locali di rilevanza economica, al fine di favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza, nonché di garantire il diritto di tutti gli utenti all'universalità e alla accessibilità del servizio".

Cioè il primo principio che la norma si propone di perseguire, non è quello storico dei Servizi

Pubblici Locali, non è quello comunitario dei servizi di interesse generale, e anche dei servizi di interesse economico generale, cioè favorire la coesione sociale e territoriale. Ma è quello di perseguire l'instaurarsi di un regime di concorrenza.

Ma la concorrenza in sé non è un principio, è un mezzo che può essere discusso, può essere accettato, ma per il perseguimento di un principio proprio dei Servizi Pubblici Locali che ben esplicitava anche la 142/90, dove diceva: “Sono i Servizi Pubblici Locali quelli che perseguono la coesione sociale e lo sviluppo economico delle comunità”. Ed era quella che in termini di possibilità gestionale mi garantiva la più ampia possibilità di scelta.

Terza osservazione che mi sento di fare. Mi sembra che la norma in questione operi una forzatura abbastanza rilevante. Cioè mi sembra che sia la prima volta, nella storia dell'ordinamento dei servizi locali, che viene espresso un orientamento così forte, cogente, quasi impositivo, rispetto alle autonomie locali.

La 103 del 1903, legge fatta non dalla Sinistra radicale, ma da Giolitti, che introdusse il concetto di municipalizzazione, ma soprattutto la 142/90, consentivano un ventaglio ampio di scelte, alle quale gli Enti Locali potevano accedere. Erano almeno cinque negli articoli 22 e 23 della 142/90: in economia (ancorché molto residuale), l'azienda speciale, l'istituzione, la società di capitali (anche mista pubblico – privato) e la messa a gara del servizio.

Ma se la Costituzione stabilisce che uno dei principi fondanti della Repubblica è il riconoscimento delle autonomie locali, perché su un tema così rilevante, relevantissimo come diceva benissimo prima il Sindaco Chiamparino, come la gestione dei Servizi Pubblici Locali, stabilire in maniera così impositiva, pressoché un'unica forma di gestione, a cui tutti i Comuni, con una compressione fortissima della loro possibilità di scelta, si devono adeguare?

Quarta cosa. Rispetto al livello comunitario. Libri bianchi, libri verdi, sui servizi di interesse generale, il partenariato pubblico privato, la copiosissima produzione giurisprudenziale della Corte

di Giustizia europea, e anche l'ultimissimo Protocollo 26 del Trattato di Lisbona. Nessuno di questi prescrive, impone agli Stati membri l'obbligo di adeguarsi alla forma gestionale della messa a gara dei servizi. Anzi, l'ultimo, il Protocollo 26, allegato al Trattato di Lisbona, riconosce il ruolo essenziale, e l'ampio potere discrezionale delle Autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare ed organizzare servizi di interesse economico generale il più possibile vicini alle esigenze dell'utenza.

Tutte le sentenze della Corte di Giustizia Europea non vietano l'affidamento *in house*. Sono molto rigorose, giustamente, nel definire le condizioni attraverso le quali un Ente può accedere all'affidamento *in house*, che sono cumulative. Cioè la proprietà è interamente pubblica, la prevalenza della parte di servizi svolta per l'Ente o gli Enti Locali, titolari del capitale societario è il cuore dell'*in house*.

Concetto di controllo analogo. Cioè ancorché formalmente terzo, rispetto all'Ente concedente, le società, alle quali viene affidata *in house* la gestione di un servizio, è come se fossero un'articolazione organizzativa dell'Ente, tanto che devono essere sottoposte ad un controllo analogo a quello che il Comune esercita sui propri uffici.

Io poi ho scritto un saggio, mettendo in discussione il fatto che il principio di *in house* sia realizzabile attraverso la società di capitali, perché da modifica del Codice Civile ci sono competenze, tanto nel modello dualistico quanto nel modello monistico, degli organi di gestione o di sorveglianza delle società di capitali che secondo me sono incompatibili con un controllo così penetrante ed efficace del modello *in house*, rispetto ad una società di capitali.

Ma io mi chiedo, ma perché vedere in questo un elemento di ingessamento, e non invece di trasparenza e di controllo democratico?

Io faccio il Consigliere a Mantova da circa quindici anni, e quindici anni fa la nostra municipalizzata era un'azienda speciale, con margini di autonomia industriale. Per carità, io sono

sempre un po' perplesso quando sento beni comuni, perché evocano secondo me un concetto un po' troppo poetico, naïf. Questi sono servizi industriali, è giusto che vengano gestiti secondo una logica industriale (piani industriali, capacità, efficienza, eccetera).

Ma ricordo bene che potevamo esercitare il controllo sull'azienda speciale, almeno sugli atti fondamentali dell'azienda (Bilancio, consuntivo, piano programma, eccetera). Adesso – e su questo chiudo – le società per azioni, partecipate dagli Enti Locali o meno, affidatarie di servizi che interessano tutti i cittadini, sono pressoché escluse da qualsiasi forma di controllo.

Chiudo con questo esempio. TEA S.p.A. ha concluso a Mantova un accordo industriale e commerciale con Enipower per la gestione di un ciclo combinato produzione e commercializzazione di energia elettrica. Io sono Consigliere di un Comune che detiene il 75 per cento di quell' Azienda e quotidianamente venivo fermato dai cittadini che mi chiedevano: “Ma cosa fa la nostra società?”. Io ho chiesto l'atto, la società ha opposto il segreto industriale e commerciale; alla faccia della trasparenza, alla faccia delle lobby, che mi chiedo se risiedono più nel sistema delle ex municipalizzate, o delle multinazionali, che magari già pensano di partecipare alle gare e gestire i servizi in un'ottica di profitto.

Per questo dico, occhio che non si sostituisca un monopolio pubblico con un monopolio privato tutto orientato alla gestione di questi servizi, al profitto e all'opacità assoluta in termini di controllo, di verifica e di trasparenza.

Giancarlo CREMONESI (Presidente nazionale di Confservizi)

Buonasera. Confservizi Industria rappresenta le tre federazioni di Servizi Pubblici Locali industriali, quindi la Federazione dei trasporti Astra, Federambiente e FederUtility.

Noi naturalmente abbiamo seguito questo Decreto del Ministro Ronchi nel suo iter, nella sua trasformazione in legge, sia alla Camera che al Senato. Credo che abbiamo dato in tutte le sedi un contributo, come rappresentanza delle società erogatrici dei servizi, e giudichiamo questo Decreto un Decreto equilibrato, un buon inizio.

Sicuramente un'opportunità. Un'opportunità per le aziende che rappresento, ma soprattutto un'opportunità di ammodernamento per il Paese. Credo che sia un inizio, perché quello che dicevano prima il Presidente dell'ANCI, Sindaco Chiamparino, e il Ministro Ronchi, che insieme a questo Decreto, nel momento dei regolamenti di attuazione, bisogna mettere mano ad un'Authority sull'acqua, è un passaggio fondamentale, dal quale non si può prescindere. Che poi l'Authority sia un'Authority nuova, o sia un completamento dell'Authority sull'energia, questo sarà il dibattito. E' la politica che deciderà. Però va fatta e va fatta subito, perché sicuramente c'è bisogno di qualcuno al di sopra delle parti che riesca a regolamentare il mercato, senza essere tirato dalla giacca da interessi troppo locali e troppo di bottega.

Non solo questo. Naturalmente è necessario anche fare grande attenzione nei decreti di attuazione, nei regolamenti di attuazione per quanto riguarda il sistema delle gare, la trasparenza delle gare. E io direi anche che è arrivato il momento di fare quello che stamattina si è dibattuto a lungo, cioè dei contratti di servizio che effettivamente tutelino l'utente, il consumatore, il cittadino, e garantiscano un servizio di qualità e di livello efficace. E che possano essere applicati nel nostro Paese, che è sì così variegato, ma su alcuni principi si deve riconoscere, in modo il più generalizzato possibile in modo di mettere in condizione anche chi deve partecipare a queste gare, e deve firmare poi a valle

di queste gare i contratti di servizi, una situazione armonica nel Paese.

Io credo che quello che ho sentito prima da Matteo Gaddi, il Consigliere Comunale di Mantova, non è che voglia fare polemica né contestare quello che ha detto, è però in qualche modo parziale, se mi permette, senza naturalmente nessuna voglia e volontà di offendere. Nel senso che noi dobbiamo prendere atto della realtà del Paese.

In questo Paese c'è un gap grande in tutte le infrastrutture, ma anche e soprattutto in quelle di distribuzione dell'energia elettrica, dell'acqua, della depurazione, e dei trasporti. E questo è un dato di fatto, noi dobbiamo riconoscere che siamo in ritardo rispetto al sistema e che questo ritardo comporta una minor competitività del nostro sistema Paese, rispetto alle altre nazioni, con le quali dobbiamo competere. Credo che sia sotto gli occhi di tutti.

Che in particolare nel campo dell'acqua e della depurazione questo ritardo dipenda dai pochi investimenti fatti nelle ultime decine di anni, direi, dal sistema, mi sembra anche questo scontato.

Se noi guardiamo quanto investiamo sulle nostre reti idriche, e quanto investiamo sulle nostre reti di depurazione, e quanto investono Francia, Inghilterra, Germania, ed altri Paesi cosiddetti industrializzati, vediamo che noi siamo lontanissimi dal livello di investimento dagli altri Paesi. Ecco perché poi le nostre reti di distribuzione idrica perdono acqua, ecco perché la nostra depurazione è talmente limitata che poi ha un impatto negativo, per esempio sull'attrazione turistica, sulle acque dei nostri mari eccetera, eccetera, eccetera. Non vi devo dire a voi quali sono le conseguenze e le criticità.

Allora, per aumentare il livello di investimenti o lo si fa con la fiscalità generale, o lo si fa attraverso le tariffe. Non è che qualcuno o qualche Amministrazione locale, o qualche società erogatrice di servizi, sia pubblica o privata, può inventarsi dei capitali, se non attinge ad una fonte di finanziamento pubblica, e quindi alla fiscalità generale, o ad una fonte di finanziamento dell'utenza, e quindi ad una ristrutturazione della tariffa.

Ma non ci chiediamo mai come mai l'acqua in Italia costa molto meno che negli altri Paesi? E allora se costa molto meno degli altri Paesi, non è una questione di pubblico o privato, di come intendere il servizio, di chi devono essere le reti, di chi deve essere l'acqua. E' chiaro che è un bene talmente prezioso che non può che essere pubblico. Mi sembra che su questo siamo d'accordo tutti al cento per cento.

Ma dobbiamo anche capire che questo bene, se lo vogliamo conservare, e portarlo ad una qualità di servizio adeguata ai cittadini (che poi è quello che dovremmo avere fra l'altro come scopo finale, la qualità della vita nei nostri concittadini), noi dobbiamo investire. Dobbiamo far sì che le reti si ammodernino, che si faccia manutenzione, che si implementi tutto il sistema fognante di depurazione laddove ancora in grandissime parti del nostro Paese non è presente.

Allora, dico, per fare questo ci vogliono degli investimenti. Noi tutti sappiamo la situazione del Bilancio dello Stato, ed ancora più grave la situazione del Bilancio degli Enti pubblici locali. Ma come si può chiedere ai Sindaci, che con grande difficoltà devono in qualche modo far quadrare il Bilancio dei loro Comuni, ed affrontare tutto il problema di interventi sociali (importantissimi per il nostro Paese), poi di fare anche investimenti sulle reti e sull'ammodernamento delle reti. Se la fiscalità pubblica non gli dà le risorse, o le tariffe non gli danno risorse, non lo potranno fare.

Allora, è certo che non è il passaggio *tout court* ad un sistema più di concorrenza e più privatistico ad assicurare che queste risorse ci saranno. Però forse mette in condizione intanto di riuscire a spiegare ai cittadini che se vogliono investire sui servizi che gli vengono dati oggi, e soprattutto su quello che verrà dato ai loro figli domani, devono fare un sacrificio che forse verrà condiviso ed accettato se si fa vedere che quello che pagano viene investito in servizi di ammodernamento delle infrastrutture; perché se chiunque di noi capisce dove vanno i soldi che gli si chiedono, se si sa, si vede e si tocca con mano che servono a migliorare il servizio, e a rendere il nostro Paese più moderno, credo che allora tutti noi saremo convinti che è un sacrificio che possiamo affrontare.

In questo modo poi noi liberiamo un attimo queste “povere” Amministrazioni locali, questi “poveri” Comuni, da questo macigno di dover investire per tenere in piedi un sistema senza che nessuno dia le risorse necessarie.

Certo è che tutto questo va fatto con buon senso, equilibrio, avendo riguardo ai cittadini, agli utenti, e quindi attraverso dei contratti di servizio che garantiscano tutto questo, che possano garantire tutto questo.

Quindi ritorno al tema di stamattina. I contratti di servizio sono quelli sì lo strumento di controllo, sono quelli sì lo strumento che assicureranno il giusto prezzo all’utente del servizio che gli viene dato, e la buona qualità del servizio.

A me sembra che non è la percentuale di partecipazione dei Comuni o delle Amministrazioni Pubbliche, nelle società che erogano i servizi, che danno la garanzia della bontà del servizio. Ma bensì il controllo, bensì l’Authority che bacchetta laddove il servizio è carente e sanziona chi non si adegua a dare un buon servizio al cittadino. Ed effettivamente bisogna capire che c’è questa necessità di avere il controllo attraverso delle Authority terze e dei buoni contratti di servizio.

Ma la partecipazione che comunque i Comuni hanno in queste società (pubbliche o partecipate, nelle S.p.A. quotate (ancorché deve scendere dal 51% fino al 30% nei prossimi anni, come sapete meglio di me) non sta nel problema della quantità, non è che se i Comuni hanno il cento per cento il controllo viene effettuato, e se hanno il 30 per cento non viene effettuato e c’è l’opacità. No, assolutamente, perché io vi faccio l’esempio di ACEA, che è una società quotata in Borsa, di cui sono il Presidente, e in questo momento è al 51 per cento del Comune di Roma: il problema del controllo deriva dal fatto che il Comune di Roma, non solo è attento naturalmente come tutti i Comuni a cosa fa la società che eroga servizi di questo genere, che sono molto delicati per i cittadini, ma lo fa non a parole, ma con i fatti, determinando nel Consiglio di Amministrazione i Consiglieri di Amministrazione che chiaramente controllano indirizzano le strategie aziendali, e con

un Assessore, che per noi è l'Assessore al Bilancio del Comune di Roma, che naturalmente ci chiede conto sistematicamente della conduzione della società. E del Consiglio Comunale che spesso apre il dibattito sulle scelte strategiche che la società, ancorché quotata in borsa, deve però rispondere al suo azionista di maggioranza (in questo caso assoluta), ma anche quando sarà al 30 per cento ad un azionista importante, com'è quello che detiene il 30 per cento in una società.

Quindi io credo che possiamo stare tranquilli che il controllo può avvenire anche con quote minori del cento per cento nelle società erogatrici di servizi, che con le Authority sicuramente potranno garantire un sistema di regole omogeneo in tutto il Paese, e un sistema di controlli veri, perché sarà un controllore terzo quello che effettua i controlli, e che effettivamente bisogna considerare che oltre ad un sistema di controlli dell'Authority e di controlli da parte delle Amministrazioni locali, l'elemento fondamentale e strategico sarà sempre la sottoscrizione di buoni contratti di servizio che i cittadini devono pretendere e che la politica si deve impegnare a far rispettare. Perché è importante fare firmare dei buoni contratti, ma ancora più importante è che questi poi vengano rispettati senza deroghe. Grazie.

Giuseppe GHERZI (Direttore Unione Industriali Torino)

Anch'io volevo fare due considerazioni cogliendo gli stimoli che ci ha dato il nostro moderatore. Che il regolamento delle gare debba essere il più possibile omogeneo, mi sembra di averlo già affermato e lo ribadisco, è importante; ancorché ci sia come diceva prima Matteo Gaddi, la necessità di tenere conto di peculiarità locali ma l'impalcatura generale deve essere uguale per tutti, al fine di dare la possibilità ad ogni attore di avere procedure trasparenti, ed alle società che partecipano sul territorio nazionale la garanzia di regole uguali in tutti i territori.

Sul discorso dell'Authority, che il moderatore sottolineava posso affermare: mi sembra che in Italia

qualche Authority che funziona ci sia; certo possono funzionare meglio, ma sono d'accordo che la nomina dei membri dell'Authority debba essere bipartisan, e dia già in origine un senso di condivisione della strategia da parte del sistema Paese e di tutte le forze politiche; le persone devono essere messe nella condizione di continuare nell'incarico, al di là dell'alternanza al governo degli schieramenti politici, alternanza peraltro essenziale per il sistema democratico.

Purtroppo su alcuni temi fondamentali, il Paese è costretto a fare scelte per il suo sviluppo, si registrano troppo spesso stop and go e l'alternanza viene intesa come pretesto per ricominciare ogni volta daccapo.

E' un atteggiamento inaccettabile per un paese civile, quando esistono progetti condivisi, come ci sono su alcune importanti infrastrutture, decise nell'interesse del Paese, è bene dare degli strumenti bipartisan che garantiscano questa continuità al di là dell'alternanza politica.

Andrea RONCHI (Ministro per le Politiche Europee)

Permettetemi, in questo secondo giro di interventi, di ringraziare ancora una volta tutti voi per l'opportunità che mi avete dato e per il contributo da me molto apprezzato del Sindaco Chiamparino e dell'amico Giancarlo Cremonesi. Non sono molto d'accordo con quanto ha detto il consigliere comunale Gaddi, ma probabilmente sono opinioni che servono comunque per confrontarci e approfondire un tema così delicato. Questa è una materia talmente complessa che deve essere comunicata senza strappi, quindi anche con il controllo e i rilievi anche di chi non la pensa come noi.

Io ritengo che da questo dibattito sia emerso comunque che la strada è quella giusta. Questa è la cosa essenziale. E' un percorso importante che abbiamo intrapreso con decisione ben sapendo che si tratta di un percorso complicato. Per questo vorrei ribadire un concetto già espresso

nell'intervento di prima, caro Sindaco. Io ritengo che sia fondamentale un metodo improntato al dialogo, non soltanto nelle esternazioni comuni, ma nel percorso preparatorio.

Quindi ritengo che nelle prossime settimane sarà molto importante per i decreti di attuazione un nostro incontro tra ANCI, ministeri e governo, proprio perché noi riteniamo che questa riforma è fondamentale per lo sviluppo di questo settore.

Dobbiamo fare insieme un grandissimo sforzo riformatorio di questo Paese, dobbiamo svecchiarlo, allargarle il mercato, sapendo bene che tutto ciò che noi dobbiamo realizzare è nell'interesse non di un singolo, ma del cittadino, che è il fruitore finale poi di tutti questi servizi. Prima si parlava del trasporto pubblico, e perché non agire con convinzione anche su questo settore? Il trasporto pubblico è un'altra di quelle grandissime chimere che si dice sempre di dover finalmente aprire. Poi però spesso logiche locali impediscono che questo possa accadere.

Io ritengo che quello sia un altro punto di grandissima importanza proprio perché se ne parla da trent'anni e non si riesce mai neanche su quello a mettere le mani. Scusate, ma dovete passarvi una battuta. Sin da quando sono entrato le prime domande che mi hanno fatto i giornalisti mi hanno detto: "Ministro, il Sindaco Chiamparino dice che questo è un argomento di sinistra". E allora io dico di: "No, allora ho sbagliato...". In realtà nessuno di noi ha sbagliato. Io penso che ci sono momenti politici e condizionamenti politici. Il precedente governo non l'ha potuta fare perché c'era una maggioranza estremamente eterogenea. Questo ha provocato un danno ai riformatori e quindi anche al bene dell'Italia. Noi abbiamo una coesione più profonda, quindi non abbiamo avuto resistenze al nostro interno, abbiamo incontrato resistenze all'esterno, in realtà sempre dagli stessi ambienti.

Detto questo abbiamo intrapreso finalmente una strada. Una strada su cui ci si ritrova al di là degli schieramenti. L'unica preoccupazione è che questo metodo sia una sorta di *una tantum*. Il mio scopo, il nostro scopo è quello che non sia *una tantum* ma l'inizio di un percorso da sviluppare fino

in fondo, caro presidente Chiamparino, caro presidente Cremonesi. L'ambizione è quella di smetterla di leggere sempre sui giornali, da qualche commentatore, da qualche analista, sempre pronti a puntare il dito: dovete fare, dovete fare, dovete fare. A me interessa che non sia un analista, non sia un commentatore, ma il cittadino a dire alla Politica, di qualsiasi parte sia: grazie perché hai fatto. Grazie Sindaco, grazie a tutti voi.

Federico SASSOLI DE BIANCHI (Presidente Fondazione Civicum)

Riprende la parola il dottor Gherzi.

Giuseppe GHERZI (Direttore Unione Industriali Torino)

Grazie. Come ricordava il Ministro Ronchi, negli ultimi mesi si sono succeduti numerosi interventi normativi, di varie componenti politiche, e tutti puntavano verso l'obiettivo di introdurre e di favorire logiche di mercato.

La logica, indipendentemente dalla collocazione politica dei promotori, era di aumentare il grado di concorrenza dei Servizi Pubblici Locali, logica presente in tutti i provvedimenti italiani basati su orientamenti comunitari, che, con il loro recepimento nel nostro Paese, ne sono stati la matrice.

In questi ultimi anni ci sono state molte riorganizzazioni societarie ed aggregazioni, che hanno cercato di interpretare questo spirito. Non sempre, devo dire, secondo la nostra lettura, questo spirito è stato interpretato in modo corretto. Sovente ci sono state delle aggregazioni che cercavano di evitare e di sfuggire al confronto con il mercato e la concorrenza, più che di migliorare l'efficienza. Sovente abbiamo visto aziende pubbliche che si sono abbarbicate alle loro posizioni. Posizioni di potere, condivise da Enti Locali proprietari delle società di servizi che hanno fatto di tutto per prorogare questo *status quo!* senza mai porsi il problema dell'efficienza.

Purtroppo questo è quanto noi abbiamo registrato in questi ultimi anni, da quando tutte le ultime normative hanno cercato di andare verso una logica di maggiore concorrenza.

Questo non vuole dire che la strada corretta sia la privatizzazione in sé e per sé. Il concetto chiave è la liberalizzazione. Mettere in competizione i gestori dei servizi, mettere al primo posto l'obiettivo dell'efficienza. E' necessario dotarsi di procedure competitive idonee ad avere servizi migliori a costi inferiori. Questo è l'obiettivo a cui tutti dobbiamo tendere.

Di fatto e su questo punto penso ci sia stata una generale condivisione di opinioni, il sistema dei Servizi Pubblici Locali è forse l'unica area dove si possa operare una significativa compressione della spesa pubblica, fare risparmi, ottenere efficienze e una qualità del servizio migliore: questo è l'obiettivo di fondo che i governi di centrodestra e centrosinistra in questi ultimi anni hanno condiviso con le riforme che si sono succedute. Lo spirito ovviamente è quello di ridurre la spesa e migliorare i servizi.

Il Decreto di cui si parla mi sembra che vada nella direzione giusta e che rafforzi questo principio, soprattutto su due elementi fondamentali.

Punto numero uno: il decreto ha dato una visione chiara di come deve essere a regime il sistema che regola l'affidamento dei Servizi Pubblici Locali. L'*in house* è una forma residuale, assolutamente eccezionale, deve essere governato e autorizzato dall'Antitrust; ma, a regime, le regole sono o la gara semplice o la gara a doppio oggetto.

Queste sono le strade che dobbiamo percorrere a cui fare riferimento, le uniche che secondo noi, vanno nella logica di migliorare il sistema e di dargli più efficienza.

L'altro punto dirimente del decreto è quello di avere previsto un termine perentorio: di liberalizzazione sento parlare da anni, ma non è successo nulla, doveva essere posta una scadenza e il nuovo provvedimento l'ha posta. Discorsi, convegni, seminari ne abbiamo fatti tanti ma alla fine ci ritroviamo a discutere delle stesse cose. Il Decreto dà un termine perentorio ed un periodo

transitorio sufficientemente lungo per mettere a punto il nuovo sistema; entro il 2011 le società pubbliche affidatarie dirette, se vogliono mantenere l'affidamento fino alla loro scadenza, sono obbligate a ricercare un *partner* privato e con un meccanismo di gara a doppio oggetto. Non un *partner* privato di esigua minoranza, che sarebbe soltanto una escamotage per perpetrare l'affidamento diretto, ma un *partner* privato che abbia anche il compito della gestione.

Penso che nei prossimi due anni vi sia il tempo necessario per dare la possibilità a quelle aziende che vogliono arrivare al termine della loro concessione, in caso contrario al termine dello stesso periodo si andrà a gara. Questi sono gli obiettivi che ci poniamo.

Ci sono tuttavia criticità a cui bisogna fare attenzione.

Lo richiamava prima di me il Sindaco Chiamparino: nei regolamenti attuativi è necessario che siano evidenti le separazioni tra le infrastrutture e i servizi. Distinguere tra chi possiede la rete e chi eroga il servizio.

Per tutti l'obiettivo è portare più efficienza nella erogazione del servizio. La rete può rimanere di proprietà pubblica, quello che va messo subito sul mercato e in competizione è la gestione del servizio.

Un'altra criticità sono i tempi di risposta dell'antitrust; se è vero che l'*in house* è residuale, i termini entro cui l'Ente deve dare una risposta sono molti stretti. E non vorrei che i sessanta giorni, decorsi i quali è previsto il silenzio assenso, si traducano nei fatti come uno strumento per fare rientrare dalla finestra quello che cerchiamo di mettere fuori dalla porta.

I termini troppo stretti e rischiamo di creare, alla fine del 2011, un intasamento di Enti che chiedono l'affidamento *in house*: l'Antitrust si troverà a dare un parere su parecchie centinaia di richieste; finiti i sessanta giorni previsti con il silenzio assenso si continuerà gestire *in house* con tutte le inefficienze che oggi denunciavamo.

Altra considerazione più rivolta agli Enti, ancorché delicata, è la gara a doppio oggetto dove

scegliere il *partner* privato.

E' necessario un giusto richiamo un giusto equilibrio: essere attenti alla valorizzazione dei propri asset non vuol dire perdere di vista l'efficienza dei servizi che deve rimanere il vero obiettivo degli Enti locali.

Ultima annotazione è il richiamo alla stabilità della normativa. In Italia ad ogni cambio di Governo siamo abituati a vedere mettere in discussione tutte le leggi appena approvate e si ritorna punto a capo.

Si deve assolutamente evitare questa prassi e lavorare per una stabilità normativa. Se questa è condivisa, si vada avanti, non si rimetta ogni volta tutto in discussione; i regolamenti attuativi devono essere finalizzati semplicemente a far funzionare al meglio la norma che qui ha trovato un consenso bipartisan e nell'interesse degli Enti, e soprattutto degli utenti. Questo è l'obiettivo vero: la competizione tra il pubblico e il privato per rendere più efficienti i servizi. Ciò non vuol dire che vinca sempre il privato, vinca chi è in grado di fare il migliore servizio a prezzi più competitivi.

Federico SASSOLI DE BIANCHI (Presidente Fondazione Civicum)

Abbiamo tre minuti a testa per le ultime conclusioni e per ribattere.

Utilizzo i due minuti e mezzo che mi restano per sollevare due questioni, che sono state da tutti, mi sembra, giudicate fondamentali.

La prima riguarda il regolamento delle gare. La seconda riguarda le procedure di nomina dell'Authority. Sul primo punto vorrei domandarvi: ma come facciamo a fare in modo che ogni Ente Locale non si faccia il proprio regolamento delle gare per privilegiare uno o l'altro? Credo che sia importante che i regolamenti delle gare siano standardizzati. Devono essere di base uguali per tutti.

Questo permette tra l'altro di creare un minimo di comparabilità tra le gare dei vari Comuni. Permette di affinare il meccanismo competitivo, e naturalmente non deve essere una camicia di forza. Deve essere possibile inserire delle modifiche, ma quelle dovrebbero essere in qualche modo indicate in grassetto, ed indicando il perché è diversa dal modello standard. Questo a me sembra un primo punto importante.

Il secondo è il tema che è emerso, sempre molto forte, mi sembra da parte di tutti o di quasi tutti, cioè la necessità di una Autorità in qualche modo indipendente, alta eccetera. Allora la domanda che vi pongo è: come riuscire a fare sì che questa Autorità esista? Perché se diciamo che è importante, però poi non garantiamo l'indipendenza all'Autorità, in realtà stiamo raccontandoci delle storie.

Allora, brevemente noi abbiamo un po' affrontato questo tema, ed abbiamo visto che ci sono delle modalità per rendere più indipendente un'Autorità. Ed è un meccanismo ovviamente di elezione bipartisan.

Non ultimo è il meccanismo dei Commissari europei, in cui viene visionato il curriculum del candidato, analizzato e discusso da una Commissione bipartisan per andare a trovare eventuali punti deboli. Questo è un meccanismo che permette in qualche modo di eliminare a priori i candidati che si ritiene siano insufficienti, o che comunque non passerebbero il vaglio di una Commissione bipartisan.

Queste sono due idee che vi sottopongo, se volete, e comunque ce ne sono tante da discutere. Penso di essere stato nei miei tre minuti. Grazie.

Ricomincerei facendo il giro di prima.

Sergio CHIAMPARINO (Presidente ANCI e Sindaco di Torino)

Un intervento di pochi minuti per dire che ho apprezzato molto l'intervento di Gaddi che ha espresso una linea coerente, che per lo meno ha il merito di aiutare a far chiarezza.

Prendo un esempio di cui qui abbiamo parlato poco: nel Decreto si dice anche che le S.p.A. pubbliche devono, entro il 2015, con una scansione temporale, mettere sul mercato le azioni. Mi sembra giusto. E' una cosa che avevo chiesto io stesso, come Presidente ANCI, e forse addirittura prima, perché non ho mai capito per quale ragione la FIAT (per fare un esempio che tutti conoscono, ed è un po' più grande della Iride) sia controllata con il 30 per cento, mentre io invece devo tenere immobilizzata una grande quantità di risorse, per garantire cosa?

Giustamente lui dice: io sono contro le S.p.A.. Questo io lo capisco. In effetti si è creata una selva di società che servono come società per tutto quel che riguarda le immunità (diciamo così per usare un termine preso dal Parlamento), ma che poi non funzionano come società quando ci si deve confrontare con il mercato.

Io dico: per quale ragione bisogna tenere immobilizzate tante centinaia di milioni (non poche)? Per cosa? Per garantire cinque poltrone in Consiglio di Amministrazione, invece che due?

Mi sembra uno spreco di denaro pubblico e un'offesa ai cittadini. Diversa è la scelta (per questo io ho apprezzato) nel caso di chi dica: la gestisco direttamente.

Secondo me non va bene perché io invece penso che siano beni che vanno gestiti con una logica di mercato, ancorché controllati dal pubblico, perché il pubblico non può garantirsi il controllo come fa qualsiasi grande imprenditore privato. Ed è la prima considerazione.

Seconda cosa, premesso che la formula *in house* è possibile, nel Decreto nessuno vieta l'*in house*, anzi Gherzi temeva che alla fine poi si arrivi tutti all'*in house*. Quindi la norma europea è rispettata.

E premesso anche che se si segue quello che io ho cercato di dire, cioè la distinzione tra rete e

gestione, il discorso vero è che l'affidamento per trent'anni ha un senso se tu affidi le reti, perché è questo che il piano industriale ti deve consentire, l'ammortamento.

Diverso è l'affidamento della gestione del servizio, che può consentire tempi molto ridotti.

Ma io insisto su questa distinzione delle reti perché è la premessa per arrivare dove Gaddi dice (anche lì con grande chiarezza): io sono per la gestione tutta pura, però se ci deve essere una vera gestione concorrenziale allora sia la concorrenza sul cosiddetto ultimo miglio, dove è il consumatore che sceglie a quale operatore rivolgersi. Io dico: sono d'accordo. Però per arrivare lì, e per garantire che il carattere del servizio locale resti pubblico, ecco che allora la questione di avere l'infrastruttura portante, quella che arriva fino all'ultimo miglio, diciamo in una società che ne garantisca la proprietà e la valorizzazione pubblica, è essenziale.

Secondo me, al di là di qualsiasi considerazione, il pregio del Decreto è che finalmente smuove una situazione, e mette anche tutti noi un po' di più di fronte alle nostre responsabilità, rispetto alle sfide che, può piacere o no, ci stanno davanti, e che rispetto alle quali tutto si può fare, meno che stare fermi.

Matteo GADDI (Consigliere Comunale di Mantova)

(TESTO NON RIVISTO DA PARTE DELL'AUTORE)

Mi suscita un po' di perplessità la distinzione tra gestione dei servizi e gestione della rete, soprattutto rispetto ad alcuni servizi. Perché se penso all'acqua, servizio idrico integrato, i Comuni associati nella assemblea d'ambito, l'Autorità d'ambito, definiscono cosa? Un piano d'ambito che non è altro che il piano industriale di investimenti su manutenzione, sostituzione, l'ampliamento delle dotazioni patrimoniali e delle reti.

Tanto che è nel piano industriale, cioè nel piano d'ambito, che viene definito il piano economico

finanziario attraverso il quale, con il metodo normalizzato, si calcola la tariffa, in base al principio *price-cap*, per cui il prezzo viene definito rispetto al livello di investimenti che realizzi, perché appunto dalla Legge Galli in poi non è più vigente il sistema della fiscalità generale, principio costituzionale, ma è stata introdotta un'individualizzazione fortissima del servizio. Per cui pago rispetto al consumo che faccio. E la tariffa viene calcolata in modo tale da garantire l'ammortamento degli investimenti realizzati. Quindi risulta molto difficile.

Ci ha provato – seconda cosa che dico – la Lombardia. La Legge Regionale 26 del 2003, riformulata con Legge Regionale 18 del 2006, ha tentato questa operazione, cioè separare la gestione della rete, intesa come gestione sino all'ultimo miglio dall'erogazione. Una sentenza recentissima della Corte Costituzionale ha sancito l'incostituzionalità di quella parte in cui introduce questa distinzione.

Terza cosa che dico, velocissimo. La capacità del pubblico di intervento, tanto in termini di obiettivi che di controllo, viene essenzialmente riferita ai contratti di servizio. In linea teorica benissimo, ma si pone un problema di asimmetrie informative; cioè se io voglio scrivere un contratto di servizio che sia efficace devo conoscere tutto di quel servizio, perché stabilisco io le condizioni, grazie alle conoscenze di cui dispongo, e poi posso esercitare un controllo efficace. Ma se io affido all'esterno un servizio, nel momento in cui devo rinnovare la modalità di affidamento mediante gara, lo dico provocatoriamente, chi scrive il bando di gara, il contratto di servizio? Lo scrive il dirigente del mio Comune, o lo scrive il dirigente dell'azienda che gestisce il servizio?

Da ultimo (aspetto politico) io credo che per la portata di questa legge, per gli aspetti così rilevanti sul piano sociale, ambientale, eccetera, credo che vada valutata non solo da parte dei partiti, ma soprattutto dei movimenti come Attac, Forum per l'acqua, eccetera, la possibilità di prevedere anche la sottoposizione a referendum popolari di questa norma.

Giuseppe GHERZI (Direttore Unione Industriali Torino)

Sono convinto che questa liberalizzazione dei servizi porterà un doppio risultato, da un lato servizi migliori e più efficienti, e dall'altro maggiori risorse per le casse degli Enti locali.

Condivido alcune considerazioni del Dottor Cremonesi, in particolare sull'utilizzo delle risorse. Risorse generate dalla messa sul mercato di quote azionarie delle pubbliche utility. Le grandi non dovranno coprire buchi di bilancio, ma essere reinvestite nelle infrastrutture. Se le reti restano in mano pubblica su questo asset è necessario investire. Non si può pensare di scaricare gli investimenti nelle infrastrutture sulla collettività con aumenti delle tariffe.

Tuttavia sono convinto che ci sia molto margine, infatti per le mie conoscenze la diversità di costo di una stessa prestazione/servizio erogata da un privato e da un pubblico, sono enormi e ci sono tutte le condizioni per avere servizi migliori per gli utenti e maggiori risparmi per gli enti locali.

Sempre per rispondere alle domande del moderatore, non penso sia possibile una standardizzazione delle procedure, se non per la parte iniziale; ogni servizio messo a gara è una gara a sé, e, per ovvi motivi, è necessario entrare nello specifico di quel servizio. A questo proposito invito il Sindaco Chiamparino, anche come Presidente dell'ANCI, a prepararsi per tempo alla preparazione delle gare affinché ai bandi partecipino più candidati o peggio non vadano deserte. Per raggiungere i risultati che tutti auspichiamo è necessario per conoscere bene e avere un corretto controllo di gestione delle aziende delle utility.

In caso contrario si rischia di mettere a gara operazioni e servizi senza conoscere a fondo i costi e i processi. E' il motivo per cui, a volte, a gare apparentemente interessanti non si presenti nessuno, portate in gara servizi a tariffe vincolate e impegni finanziari, definiti non competitivi, ai quali nessun privato è interessato a concorrere.

Penso questo sia uno dei problemi più seri a cui, come Presidente ANCI, dovresti essere attento per

un corretta applicazione della procedura e della stessa legge.

Prima dei bandi di gara sarebbe opportuno che tutti gli Enti locali si dotassero di rigorosi sistemi di controllo di gestione per conoscere i costi dei loro servizi e porre corrette condizioni nei bandi di gara.

In caso contrario si rischia che le gare vadano deserte e si ritorni al punto di partenza: una legge buona, ma inapplicata e soprattutto conti pubblici sempre più in rosso, qualità dei servizi scarsa e un clientelismo strisciante sempre meno accettato dai cittadini.