

inserire le specifiche differenziazioni giustificate dalla particolarità della singola materia. È positivamente avvenuto, invece, che la disciplina in esame sopravvenga quando alcune discipline di settore siano già intervenute; alcune di tali discipline vanno nella stessa direzione del disegno di legge in esame. La prima in ordine temporale è la legge n. 422 del 1997, in materia di trasporto pubblico locale, modificata nel 1999 con il decreto legislativo n. 400; l'ultima è il decreto legislativo n. 164 del 2000, in materia di gas naturale. Rispetto a tali discipline, il provvedimento in esame ha la funzione di dettare le norme da applicare per quanto non diversamente disposto dalla normativa di settore.

Altre discipline di settore, pur avendo portata per alcuni aspetti innovativa, rinviano semplicemente alla legge n. 142 del 1990 per quanto riguarda le modalità di gestione: ciò vale per la disciplina in materia di ciclo idrico, contenuta nella legge Galli del 1994, e per la disciplina in materia di rifiuti, che rinvia anch'essa alle forme di gestione previste nella suddetta legge n. 142.

Altri interventi legislativi hanno preparato questa riforma: sono state introdotte le autorità amministrative indipendenti, che hanno competenze di regolazione anche in materia di servizi pubblici locali (si pensi all'autorità per l'energia); nel 1997, sono state introdotte le norme per la trasformazione delle aziende in società; è stata prevista, sia pure settorialmente (in particolare in materia di trasporto pubblico locale), l'obbligatorietà del contratto di servizio; si è progressivamente affermata la distinzione tra la sola concorrenza per il mercato e la concorrenza nel mercato.

Va chiarito, in proposito, che il testo considera interi settori (rifiuti, trasporti, gas, risorse idriche) senza distinguere al loro interno tra tipi diversi di attività; tuttavia, non può affermarsi che con ciò si intenda impedire una tale distinzione. Piuttosto, la distinzione di attività e, quindi, di regime giuridico all'interno dei

singoli settori vengono rimessi alle discipline speciali, come è già avvenuto per il settore del gas.

Il compito del testo in esame è un altro: stabilire le modalità di gestione quando non sia possibile la pluralità dei gestori; se, invece, fosse possibile il ricorso al mercato, ossia la concorrenza nel mercato, altre — non queste — saranno le regole da applicare, con o senza forme di autorizzazione. Se fosse interpretabile diversamente, il testo sarebbe in contraddizione con i principi comunitari. Da questo punto di vista, deve essere chiaro che non si potrà fare ricorso all'affidamento ad un unico gestore non per le attività ed i servizi che devono essere liberi o liberalizzati secondo le direttive comunitarie.

Passiamo ora alle scelte compiute con il disegno di legge del Governo. Quando è stato licenziato dal Senato, il testo si presentava come sostitutivo degli articoli 22 e 23 della legge n. 142 del 1990; nel frattempo, con effetto dal settembre 2000, tale legge è stata abrogata e la materia dei servizi pubblici locali risulta oggi disciplinata dal titolo V del nuovo testo unico. Conseguentemente, una volta definito il contenuto del testo, esso è stato convertito in modifiche al titolo V del testo unico sull'ordinamento degli enti locali. Pertanto, oggi il provvedimento è articolato come segue.

L'articolo 1 modifica il citato titolo V in alcune sue parti. L'articolo 2 modifica altre parti del testo unico (gli articoli 31 e 42), per renderle coerenti con le novità introdotte. L'articolo 3 delega al Governo l'introduzione, entro un termine breve, di ulteriori disposizioni di coordinamento alle quali non è possibile provvedere in questa sede. Gli articoli 4 e 5 introducono modifiche e abrogazioni di altre leggi, sempre conseguenti alla nuova disciplina. L'articolo 6, infine, modifica gli articoli 14 e 15 del decreto legislativo n. 164 del 2000 sul gas.

In questo testo manca una definizione di servizio pubblico. Tale mancanza non è una lacuna, ma è una scelta che risulta

chiaramente dal disegno di legge, così come una definizione mancava anche nel testo della legge n. 142 del 1990.

Premesso che l'espressione « servizi pubblici locali » è il nome di un regime giuridico, il testo si limita a dire che gli enti locali possono sottoporre ad un tale regime le attività che abbiano la rilevanza di cui si è detto per le comunità locali e che non rientrino nella competenza di altri soggetti. In sostanza, non si pongono ulteriori limiti — che già non derivino dal sistema, cioè dall'ordinamento nel suo complesso — alla possibilità per gli enti locali di individuare pubblici servizi. Quindi, i limiti vanno, semmai, ricercati altrove nelle norme costituzionali o nelle norme dei trattati europei.

Il contenuto del testo è pertanto limitato all'individuazione delle forme di gestione ed assume la nozione di servizio pubblico come presupposto.

Di conseguenza, questo testo non introduce limiti aggiuntivi o specifici alla possibilità per gli enti locali di individuare attività di servizio pubblico senza introdurre esclusive. La riserva ad un ente locale di una determinata attività non potrebbe, infatti, che essere introdotta dalla legge, come prevede il comma 2 dell'articolo 122 del testo unico. Quel comma non è stato ripetuto nella nuova versione, non già per disporre diversamente — cosa che non sarebbe neppure possibile — ma perché è apparsa un'affermazione superflua. Non vi è quindi alcuna difficoltà a reintrodurla se se ne ravvisasse l'utilità.

La funzione di regolazione assume un rilievo centrale. La nuova posizione degli enti locali consiste nell'essere non più gestori, ma regolatori dell'attività di soggetti imprenditorialmente autonomi. Questa posizione è prescritta se si tratti di uno dei servizi elencati nel comma 2 dell'articolo 113 del testo unico (il gas, i rifiuti, i trasporti e l'energia) ed è soltanto tendenziale negli altri casi in cui la questione diretta è possibile, nella forma in economia, ovvero con affidamento diretto a propria società o istituzione.

Va peraltro sottolineato che anche in tali casi è previsto che tra l'ente titolare del servizio e il gestore vi sia la stipulazione di un contratto di servizio. All'ente titolare del servizio spetta in ogni caso l'individuazione dei servizi da rendere ai cittadini, della loro estensione ed accessibilità sia materiale sia economica, del livello qualitativo sulla base del principio di universalità che è tipico dei servizi pubblici essenziali. Spetta quindi in particolare all'ente definire le modalità di fissazione delle tariffe e l'eventuale ammontare degli oneri sociali preventivamente calcolati. Spetta, in definitiva, formulare i bandi di gara e i contratti di servizio e di verificarne l'applicazione. Si tratta di attività riassumibili nelle espressioni usate nel testo di programmazione, indirizzo e controllo. Fermo restando che determinate attività non possono che essere svolte dall'ente locale, l'attività di regolazione in senso stretto può invece competere ad un'autorità indipendente, ove esistente, come nel caso dell'autorità per l'energia. In tal caso essa prevale sulle competenze locali che si esplicano nell'ambito delle determinazioni dell'autorità indipendente.

Va sottolineato che gli enti locali debbono prepararsi a svolgere con la propria struttura questi compiti recuperando competenze che di fatto sono state spesso affidate alle stesse aziende controllate. Anche a questo serve il periodo di transizione dal vecchio al nuovo sistema previsto dalla legge.

Quanto ai gestori, il principio applicato alle società di gestione, coerente con l'intento di creare una pluralità di soggetti che ad armi pari possano competere per la gestione, è quello della parità di trattamento indipendentemente dalla proprietà pubblica, privata o mista delle singole società. Questo principio offre un'eccezione limitata nel tempo per le società frutto della trasformazione delle attuali aziende pubbliche. Il trattamento fiscale di favore dura soltanto per il periodo in cui l'ente locale può rimanere

socio unico, in sostanza per il periodo in cui la trasformazione dell'azienda è puramente formale.

Premesso che ci si riferisce complessivamente a tutti i possibili servizi pubblici locali, l'idea di fondo è che gli obiettivi di diffusione capillare nel territorio nazionale dei servizi pubblici fondamentali, di miglioramento della loro qualità ai costi minori possibili, di incremento degli investimenti, richiedono — per essere raggiunti — la netta distinzione fra attività, tipicamente industriali, di gestione di quei servizi, e attività di individuazione dei bisogni (e quindi di formulazione di indirizzi e di scelte che compete agli enti locali insieme all'attività di regolazione), tipicamente pubblicistiche. Questa idea, tuttavia, è coerentemente applicata soltanto ai settori dell'energia non elettrica, dei trasporti pubblici di persone, del ciclo idrico, del ciclo dei rifiuti, e della distribuzione del gas naturale, mentre ad altri servizi pubblici locali — o, meglio, ad altre attività assunte da enti locali come servizi pubblici — non viene applicata, in considerazione della loro minore rilevanza economica o industriale o del contenuto esclusivamente sociale.

Il meccanismo competitivo viene proposto come stimolo all'efficienza, all'innovazione tecnologica, alla scelta di più adeguati assetti organizzativi e funzionali, alla ricerca del vantaggio per i consumatori in termini di qualità e di costi dei servizi. Ricordiamo che il meccanismo competitivo è già stato introdotto nell'ordinamento per i trasporti nel 1999 e per il gas nel 2000.

Per rendere effettiva la concorrenza per il mercato, il disegno di legge non si limita a prevedere l'obbligatorietà della selezione mediante gara, ma prevede una durata contenuta degli affidamenti. Tale durata non è breve in assoluto (per il ciclo idrico può giungere fino a vent'anni), ma è contenuta, se la si paragona con le durate normalmente previste negli atti di concessione, anche dei più recenti, escludendo in ogni caso le proroghe, dato che esso privilegia in primo luogo il ricambio del gestore. A tale scopo, il disegno di

legge introduce anche un meccanismo che consente, nel caso in cui gli ammortamenti non siano stati completati, il subentro del nuovo gestore nelle obbligazioni e nei rapporti di garanzia relativi ai contratti di finanziamento concernenti gli investimenti realizzati in conformità al piano nella precedente gestione. Naturalmente, tale meccanismo — di per sé necessariamente complesso — sarà applicato eccezionalmente soltanto se sarà stata adottata dall'ente locale una durata dell'affidamento inferiore al tempo necessario per completare l'ammortamento degli interventi previsti.

Al di là di questa e di altre soluzioni tecniche va detto che, affinché il meccanismo concorrenziale si traduca davvero in risultati di miglioramento qualitativo, occorre che si affermi una cultura e una tecnica delle gare che richiedono professionalità e chiarezza nella predisposizione dei bandi e nella gestione della delicata fase di passaggio tra il precedente e il nuovo gestore. Si dovrà evitare di incidere sull'autonomia programmatica del gestore ed assicurare, in ogni caso nell'interesse pubblico, la continuità della prestazione. Un profilo particolarmente delicato riguarda la *par condicio* tra le imprese concorrenti nell'ipotesi in cui l'ente locale affidante possieda parte del capitale azionario di una delle imprese partecipanti. Infatti, si pone un non facile problema di garanzia dell'imparzialità della gara che il testo risolve intervenendo sulla composizione della commissione aggiudicatrice.

Per quanto riguarda l'oggetto delle gare, anche nel caso di servizi a rilevanza industriale vengono offerte agli enti locali diverse opzioni di affidamento a gara, al fine di corrispondere al meglio le specificità locali: l'affidamento congiunto di rete e servizio e l'affidamento separato di rete e servizio (in quest'ultimo caso vi è anche la possibilità per gli enti locali associati di trasferire la proprietà della rete a una società da loro stessi controllata). Si è voluto cioè dare il massimo di flessibilità possibile nelle soluzioni.

I contratti di servizio si applicano sempre, qualunque sia l'oggetto del servi-

zio e qualunque sia altresì l'ente proprietario del gestore di turno. Quindi, ciò avviene anche quando i servizi sono culturali o sociali e anche se il gestore è in proprietà dello stesso ente locale titolare del servizio.

Sulla questione della proprietà delle reti, il disegno di legge compie una scelta in favore della proprietà pubblica delle stesse: naturalmente, questa scelta è indirizzata al contenuto dei nuovi contratti di servizio e dei nuovi contratti di gara, che dovranno essere formulati in modo tale da consentire che, a fine gestione, le reti eventualmente ammodernate o costruite siano completamente ammortizzate e quindi trasferibili senza oneri all'ente locale. Questa soluzione non riguarda le reti che sono già passate in proprietà di soggetti privati, come è avvenuto per atto volontario in alcune vicende degli ultimi anni: non prevede, quindi, alcuna forma di espropriazione delle reti; in questi casi, è sempre possibile ricorrere a contratti di compravendita.

La parte centrale del disegno di legge riguarda, come ho detto finora, la liberalizzazione, cioè la creazione di forme di competizione e di mercato laddove sia possibile. La privatizzazione non è un tema del disegno di legge: nel testo originario, così come predisposto dal Governo, vi era un incentivo alla privatizzazione delle società, espresso in termini di premio di durata maggiore del periodo transitorio. Questo premio è venuto meno nel corso dei lavori del Senato, per cui in questo momento nel testo non vi sono norme che riguardino la privatizzazione, mentre vi sono soltanto norme che riguardano la liberalizzazione.

Il regime previsto per i servizi non industriali, come accennavo, è diverso: nei servizi non industriali, si continua a consentire, oltre alla concessione a terzi che è sempre stata possibile, la gestione diretta in economia quando il servizio ha una portata modesta, la gestione mediante società in mano propria quando invece occorre questo tipo di organizzazione, la gestione attraverso istituzioni quando si tratta di servizi avente carattere sociale. Si

prevede anche una forma di gestione attraverso associazioni e fondazioni, rispetto alla quale credo che il testo attuale abbia bisogno di un'ulteriore messa a punto.

Non vi sono, nel testo che giunge all'esame dell'Assemblea, norme specifiche che incentivino l'aggregazione degli enti locali in ambiti territoriali che garantiscano una migliore erogazione del servizio; non vi sono disposizioni specifiche sul punto, ma ricordo che questo aspetto è già disciplinato dalle leggi di settore: le leggi in materia di risorse idriche che prevedono gli ambiti ottimali, le leggi in materia di trasporti statali e regionali che prevedono le unità di gestione, le leggi in materia di rifiuti che prevedono un ambito ottimale corrispondente alla provincia ove le leggi non dispongano specificamente in modo diverso. Resta solo la distribuzione del gas priva di qualsiasi forma di riordino territoriale: il testo, comunque, non introduce norme specifiche su tale questione; potremmo soltanto aggiungere che...

PRESIDENTE Onorevole Vigneri, le faccio presente che il tempo complessivamente a sua disposizione è di 25 minuti: lei ha ora superato i 20 minuti; se quindi il suo intervento va ad incidere sui restanti 5 minuti, avrà meno tempo a disposizione per la replica.

ADRIANA VIGNERI, Relatore per la maggioranza. Signor Presidente, rinuncio alla replica, preferisco concludere il discorso.

PRESIDENTE Sta bene, onorevole Vigneri.

ADRIANA VIGNERI, Relatore per la maggioranza. La disciplina del periodo di transizione prevista dal disegno di legge si propone di individuare, attraverso un complesso ed articolato meccanismo di proroghe, il necessario equilibrio tra l'esigenza di attivare in tempi ragionevoli il confronto concorrenziale e la contrapposta esigenza di dare tempo agli enti locali

ed ai gestori oggi operanti per attrezzarsi ed irrobustirsi in vista dell'apertura del mercato e della necessità dell'esercizio di funzioni di programmazione e di controllo. In ragione di questi criteri, i tempi nei quali si consente la conservazione degli attuali affidamenti, che in genere sono diretti o a trattativa privata, variano a secondo del contenuto delle singole attività.

Da ultimo, le modifiche introdotte dalla I Commissione della Camera, escluse quelle di mero chiarimento (sulle quali non mi soffermo) o di coordinamento con il decreto legislativo sul gas e con il testo unico, che meritano di essere segnalate sono le seguenti: è stata ampliata la nozione di ente locale, includendovi le città metropolitane e i consorzi di bacino imbrifero montano; si è eliminato nell'articolo iniziale il richiamo al principio della concorrenza e si è introdotta una previsione specifica sulla gestione dei servizi culturali nell'intento di dare più libertà di soluzione agli enti; si è eliminata la possibilità di separare la gestione delle reti da quella degli altri servizi con riferimento al ciclo idrico; si è sottolineata l'esigenza di prevedere un corrispettivo per l'uso delle reti e quella di prevedere un canone per la concessione dell'esclusiva dell'esercizio dell'attività; sono stati previsti meno rigorosamente i casi di possibile gestione in economia e si è tentato, come accennavo prima, di risolvere il problema delle garanzie, cioè dell'imparzialità della procedura di gara quando fra i ricorrenti vi sia l'azienda dell'ente locale prevedendo una determinata composizione della commissione aggiudicatrice.

In conclusione, signor Presidente e colleghi, il provvedimento è complesso ed ha l'ambizione di porre una disciplina quadro per tutta la materia dei servizi pubblici locali, ma è anche un provvedimento che lascia la possibilità di introdurre discipline specifiche nei singoli settori ed è un provvedimento che ha l'ambizione di produrre risultati di politica industriale attraverso incentivi all'aggregazione delle imprese e quindi alla forma-

zione di imprese di pubblico servizio, in proprietà pubblica o privata che siano, capaci di competere sul mercato interno, sul mercato europeo e anche oltre.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole Nardini, relatore di minoranza.

MARIA CELESTE NARDINI, Relatore di minoranza. Signor Presidente, ciò che con questo provvedimento, se così passasse, si sta confezionando è un *business* colossale a vantaggio non solo dei forti poteri economici nazionali e no, ma anche purtroppo di interessi in qualche modo collusi, se non proprio coincidenti, con la delinquenza organizzata, dati alcuni dei settori interessati dal disegno di legge e il loro inquinamento mafioso e camorristico, che la cronaca giudiziaria — non solo di questi anni — ha evidenziato. Sono infatti molte le decine di migliaia di miliardi, 150 mila secondo la FIS e la Confindustria che compongono la torta dei servizi pubblici locali che ci si vuole rapidamente spartire. Stiamo certamente parlando di un settore assai delicato, complesso e contraddittorio, un settore nel quale non vi è dubbio che si annidino anche aspetti negativi, sacche di inefficienza e di carenze qualitative e quantitative nell'offerta dei servizi stessi. Ma pare che sarebbe altrettanto onesto dire da parte di tutti, a partire dal Governo e dalla maggioranza, come merito asservibile a tutta la pubblica amministrazione, che ci sono tante, tantissime aziende pubbliche locali che, non solo sono efficienti e puntuali, ma sono anche economicamente floride e in attivo, che sono da più parti indicate e prese ad esempio di funzionalità e funzionamento, reggono e vincono il confronto con qualsiasi altra azienda privata che con esse intenda misurarsi. Questo in tutte le parti d'Italia, al nord, al centro, al sud e nelle isole.

Allora, si pone certamente l'esigenza di intervenire in questo settore, ma per correggere ed eliminare le inefficienze e le storture, per introdurre aggiustamenti e modifiche anche sostanziali, non certo con

il furore luddistico iconoclasta di distruggere, alienare ed eliminare per dimenticare e nascondere qualcosa di cui pare addirittura ci si debba vergognare.

In quest'ottica si pone il vostro provvedimento e la sua proposta di privatizzazione di tutto, ad ogni costo e in tempi rapidissimi, è la dimostrazione pratica di quanto affermato da Amato, secondo cui tutto ciò che i privati vogliono comprare è vendibile. Sarebbe facile commentare quale sia il senso dello Stato che traspare da tale affermazione, ma sarebbe assai poco utile e purtroppo sarebbe tempo sprecato.

Questi atteggiamenti, queste scelte di politica economica non sono soltanto una chiara espressione dell'idea di favorire gli interessi economici privati, in nome del santo mercato — sarebbe assai lungo disquisire su ciò che la relattrice ha detto sulla liberalizzazione dei servizi e non sulla privatizzazione; sarebbe assai simpatico poter interloquire su questo —, ma quello che forse è peggio è che essi sottendono una concezione dell'idea, intesa addirittura in termini platonici — lasciatemelo dire —, della privatizzazione come un dogma e, come tutti sappiamo, i dogmi sono indimostrabili e vanno accettati, per chi ci crede, così come sono, anche quando la realtà dimostra sistematicamente la loro negatività, così come tutti sappiamo altrettanto bene che storicamente molti dogmi, prima di essere fortunatamente cassati e spazzati via, hanno prodotto conseguenze negative e talvolta vere e proprie tragedie di massa.

Naturalmente, non siamo certamente a questi livelli di drammaticità, per fortuna, ma fa specie e deve preoccupare tutta la gente di buon senso il fatto che esperienze e processi di privatizzazione più o meno selvaggi sono iniziati ormai da anni e, quindi, è davvero possibile fare un primo bilancio. Questo bilancio, se fatto in buona fede e negli interessi del paese, sta chiaramente a dimostrare che non solo non si sono verificati gli effetti salvifici e risolutivi per le magnifiche sorti dell'umanità nostrana e non, che erano stati annunciati e predicati, ma al contrario in

tantissimi casi la situazione è peggiorata e le conseguenze negative sono ricadute su gran parte di noi e soprattutto su quelli che vivono fuori di qui e combattono ogni giorno una battaglia sempre più faticosa per vivere e non solo per sopravvivere.

Nella fattispecie dei servizi locali si tratta di un dogma che, se applicato così come si propone, lede tra l'altro un principio fondamentale della nostra tradizione e della storia dei nostri enti locali, la loro autonomia, in quanto non si permette ai comuni e alle province neppure di scegliere la sorte dei loro servizi pubblici locali, di decidere liberamente e serenamente, anche di privatizzare, se lo ritenessero opportuno, ma facendolo veramente da soli.

Non ci si rende neppure conto, in questa illogica furia, che ciò comporta oggettivamente un danno economico all'ente locale in questione, in quanto è legge del mercato, del vostro santo mercato, quella che una cosa che si deve vendere per forza costa di meno della stessa cosa, nel caso in cui essa si possa o meno vendere.

Io che, insieme alla mia parte politica, aborro qualsiasi dogma, in un senso o nell'altro, laicamente vi chiedo di fermarvi e di discutere finché siamo in tempo. Stiamo parlando — è meglio sottolinearlo — di settori come i trasporti, i rifiuti, l'acqua, il gas, che sono di delicatezza estrema e dobbiamo sapere che le scelte che si fanno su di essi, a cominciare dalla privatizzazione selvaggia e a tutti i costi, hanno ed avranno comunque delle conseguenze e ricadranno su una platea vastissima di utenti, coincidente con la quasi totalità del paese.

Dobbiamo sapere anche che un'altra legge elementare del santo mercato è quella secondo la quale un imprenditore economico privato, qualunque esso sia, avvia e mantiene un'intrapresa economica solo in quanto ne ricavi un utile di natura esclusivamente economica, né penso sia possibile in questa logica e in questo tipo di economia negare o mettere in discussione anche questo. Ma trattandosi nella fattispecie di trasporti pubblici, di raccolta

e smaltimento dei rifiuti, e così via, dobbiamo sapere, senza fingere di ignorarlo, che l'utile in tale settori si ottiene manovrando e operando fundamentalmente sui costi delle tariffe al rialzo e sul costo del personale al ribasso.

Sono semplici ed elementari contestazioni, alle quali ne va aggiunta un'altra, con sincerità, senza infingimenti, né false e devianti convinzioni e certezze. In tale blocco di materie e attività economiche ce n'è almeno una che deve destare grande attenzione e preoccupazione. Non scopriamo neppure l'acqua calda, infatti, se diciamo che nel settore della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, la presenza di interessi e organizzazioni di carattere mafioso e camorristico è vera, grande e forte. Stanno a dimostrarlo non solo le ricerche e le inchieste sull'ecomafia e quant'altro, ma anche inchieste e indagini giudiziarie molte delle quali concluse, in tutta Italia, con arresti e/o rinvio a giudizio.

Ebbene, ci si rende conto di che cosa potrebbe innescare, favorire, incoraggiare a quel livello e in quei termini, una scelta economica di privatizzazione selvaggia e generalizzata di quel settore economico? Ci si rende conto di ciò che potrebbe avvenire — non soltanto in termini di carattere economico — nella lotta all'accaparramento di quote di mercato e alla sua « spartizione »? Ci si rende conto dei costi economici, sociali, civili, di distruzione e inquinamento ambientale? Ci si rende conto dei « condizionamenti » (eufemisticamente parlando), a cui sarebbero sottoposti decine, centinaia di comuni grandi e piccoli dalla Lombardia, al Veneto, alla Puglia, alla Campania?

Non è terrorismo né politico, né ideologico: è solo un tentativo, il più laico possibile, di invitare tutti a pensare e a riflettere. Tutti, a cominciare da coloro che credono fermamente negli aspetti taumaturgici delle privatizzazioni, ma che hanno paura e rispetto dei dogmi. Tutti, anche quelli che in totale buona fede si battono in nome della sussidiarietà. Ma di quella vera, non del mostro che traspare dal disegno di legge che ci viene sottopo-

sto dal Governo. Una concezione della sussidiarietà secondo cui al pubblico resta soltanto tutto ciò che per ragioni esclusivamente economiche viene rifiutato dall'imprenditore privato, in quanto non può ricavarne alcun utile. Insomma, i servizi locali che possono restare pubblici sono quelli che quasi per definizione sono in perdita per la loro stessa natura.

Un rapporto quindi pubblico-privato in cui al pubblico viene riservato esclusivamente il residuale e il non voluto dagli altri!

I contenuti del disegno di legge del Governo — sulla cui filosofia è interamente d'accordo anche il centrodestra fino al punto di esprimere un voto di astensione al Senato — sono noti e assai facilmente riassumibili: gli enti locali devono privatizzare i servizi pubblici locali economicamente rilevanti, rinunciare alla gestione degli stessi e, se possibile, privarsi anche delle reti! Tutto questo senza alcun riguardo almeno per alcuna delle possibili conseguenze negative a cominciare, ad esempio, da quelle relative al personale, agli utenti e soprattutto alle fasce più deboli degli stessi, alla universalità — anche territoriale — dei servizi a cominciare dai trasporti.

Noi siamo portatori di un'idea e di una proposta diametralmente opposte alla vostra.

Laicamente, e non perché vediamo nelle privatizzazioni in assoluto il diavolo, pensiamo che i settori di cui stiamo discutendo siano così delicati e implicino tali e tanti risvolti di varia natura, che non possono non restare di natura pubblica.

E questo perché, tra l'altro, quei servizi incidono enormemente sulla vita quotidiana di ogni singolo cittadino, del ricco come del povero e poverissimo; nel suo rapporto con l'ente locale, la pubblica amministrazione, la cosa pubblica in generale; della necessità di garantire in ogni circostanza e situazione la fruibilità di detti servizi e, in ultimo, la vivibilità — seppur parziale e contraddittoria — delle nostre città e dei nostri comuni grandi e

piccoli. E, se volete, anche perché l'esperienza di questi anni deve servire a qualcosa!

Quindi, per noi, questo disegno di legge andrebbe semplicemente bocciato e sostituito con un altro di natura completamente diversa; con un altro disegno di legge che si occupi realmente di ciò che oggi non funziona nei servizi pubblici locali e che individui possibili soluzioni ai ritardi, alle negatività, alle nefandezze di questi, nel caso vi siano.

Detto questo, noi siamo convinti fortemente, purtroppo, che i danni che voi state per provocare con la probabile approvazione di questo disegno di legge siano tanti, enormi e assai difficilmente recuperabili: danni, badate bene, le cui conseguenze si riverseranno soprattutto sui cittadini italiani. Ed è perciò che, pur restando convinti delle nostre posizioni e del fatto che il disegno di legge in sé è irricevibile, ci permettiamo di suggerirvi e di proporvi alcuni aggiustamenti, che, se accolti, potrebbero forse ridurre il danno. Ed è per questo che vi suggeriamo, almeno, di lasciare autonomia e libertà ai comuni e agli enti locali sulla decisione di privatizzare o meno i propri servizi pubblici locali, se indire gare per affidarne la gestione a soggetti economici privati o affidarla direttamente a strutture pubbliche.

Se proprio il dogma della privatizzazione ve lo impone, perché almeno non mantenere nelle mani pubbliche la maggioranza azionaria dei servizi? E se neanche questo vi pare possibile accettare o prendere in considerazione in nome delle vostre guerre sante, perché non si può pensare, pur di fronte a cessioni di pacchetti azionari di maggioranza ai privati, a fare in modo che comunque l'ente locale possa conservare il controllo del pacchetto stesso? Perché non pensare ad un ruolo da affidare alla Conferenza Stato-regioni-autonomie locali, che possa tenere continuamente sotto controllo e vigilare sull'insieme — oltre che sui singoli atti — del processo di privatizzazione?

Non ci sembra di sollevare questioni di natura ideologica, bensì di fare un ragio-

namento che crediamo serio, di chi è sinceramente preoccupato di ciò che sta per accadere. Se tutto dovesse precipitare nel senso da voi voluto e proposto, è necessario che l'ente locale (l'ente cessionario e cedente) nel momento in cui indicasse la gara o la aggiudicasse, si deve garantire il mantenimento dei livelli occupazionali alle condizioni contrattuali date a quel momento; ciò a maggior ragione se si fa mente locale ad una recentissima ricerca della Federgas acque affidata all'università di Genova, da cui traspare che la spesa per il personale dei servizi pubblici è passata, nel periodo dal 1994 al 1998, dal 40,9 per cento al 36,5 per cento a seguito esclusivamente del taglio di personale; tale ricerca esplicitamente ammette ed evidenzia che, all'indomani della vendita, il nuovo gestore non è obbligato ad assumere gli addetti del servizio acquistato; dall'altro lato, si evidenzia la perdita dei diritti sindacali fino alla messa in discussione della stessa contrattazione collettiva.

Collegli, si deve garantire la gratuità del servizio per determinate fasce sociali e di reddito; si deve garantire l'universalità del servizio, in particolare per ciò che riguarda i trasporti pubblici locali; si deve garantire la trasparenza e l'agibilità democratica della gara oltre che la credibilità e limpidezza dei concorrenti medesimi.

Il giornale della Confindustria qualche giorno fa ha definito questo disegno di legge come la riforma più importante della legislatura: un giudizio netto e comprensibile, data la fonte e gli interessi legittimi che rappresenta. A me, a noi, tale giudizio fa un po' specie, ma non importa. Evitiamo almeno, se possibile, che esso divenga l'epitaffio e la lapide di un pezzo della storia del nostro paese e delle sue mille città (*Applausi dei deputati del gruppo misto-Rifondazione comunista-progressisti*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

SEVERINO LAVAGNINI, *Sottosegretario di Stato per l'interno.* Signor Presi-

dente, mi riservo di intervenire il sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Migliori. Ne ha facoltà.

RICCARDO MIGLIORI. Signor Presidente, colleghi, il gruppo parlamentare di Alleanza nazionale giudica importante e significativo che finalmente — seppure nell'ultima parte della legislatura — un provvedimento importante come quello inerente ad una grande riforma di struttura dei servizi pubblici locali veda avviarsi un confronto e si avii, auspichiamo, a concludersi nel migliore dei modi. Che si tratti di una riforma importante lo dicono le cifre, nonché l'incidenza sulla vita dei cittadini che usufruiscono dei servizi pubblici. Che si tratti di una riforma storica lo si ricava facilmente dalla considerazione che l'intelaiatura istituzionale e giuridica di questo comparto economico di grande rilevanza è fissata da una normativa degli albori del secolo precedente, siglata dall'allora Capo del Governo Giolitti. Vi è, dunque, l'esigenza di modificare la parte essenziale dell'intelaiatura istituzionale e giuridica di un sistema legato alle cosiddette società municipalizzate; tale esigenza appare evidente se confrontiamo la legislazione inerente a tale settore nel nostro paese con la legislazione a livello europeo e rispetto alle ripetute sollecitazioni dell'Unione europea nei confronti dell'Italia a superare assetti monopolistici nella gestione dei servizi pubblici locali.

Non senza polemiche, voglio dire che i Governi di centrosinistra non sono stati in grado di approdare — se non nella parte finale della legislatura — ad una riforma del settore, anche a causa delle incertezze interne, delle contrattazioni e dell'altalenare delle proposte sostanziali al riguardo.

Collegli, voglio ricordare che la prima proposta di riforma dei servizi pubblici locali risale al Governo Prodi ed è stata ribadita da un corollario di proposte — per alcuni versi contraddittori — dei Governi successivi. Voglio altresì dire che

l'opposizione di centrodestra ha svolto un concreto ruolo propulsivo ed ha sollecitato profonde modifiche rispetto all'impalcatura iniziale e sostanziali conversioni rispetto alle mete di autentica liberalizzazione del settore, al fine di introdurre seri meccanismi di trasparenza e di concorrenza nell'affidamento dei servizi in una logica autenticamente non monopolistica; soprattutto, si è voluta sottolineare l'esigenza di separare l'aspetto della proprietà dall'aspetto della gestione dei servizi. Dico tutto questo, colleghi, a ragion veduta, dal momento che la proposta di legge d'iniziativa del mio gruppo, a firma Gasparri, Zacchera e Migliori, presentata il 30 giugno 1998, è per molti aspetti presente nella filosofia del provvedimento alla nostra attenzione. Questo testo va con chiarezza e coerenza, sia pure con dei limiti, che sottolineeremo, nella direzione di eliminare sacche ed incrostazioni monopolistiche che hanno fatto il loro tempo, che hanno impedito il crearsi anche nel nostro paese di una effettiva robusta industria di gestione che potesse confrontarsi a livello europeo, alimentando invece disfunzioni ed assetti clientelari e parassitari che dimostrano un forte disprezzo del corretto uso delle risorse pubbliche ed una scarsa attenzione alle esigenze del terminale del servizio, che è il cittadino. Da qui la necessità, colleghi, di interventi radicali di ristrutturazione dell'attuale *corpus* normativo.

L'obiettivo di fondo di questo provvedimento è quindi la sfida della concorrenzialità in un mercato allargato, nel cui ambito il nostro assetto istituzionale ed economico risulta obsoleto, non avendo tenuto il passo con una realtà economica in continua mutazione, sia fuori sia dentro i confini nazionali, rimanendo ai margini di quel radicale processo di apertura al mercato ed alla competitività che sta investendo l'economia nazionale ed internazionale.

Nel provvedimento a nostro avviso è contenuta anche una forte sfida in termini di trasparenza, intesa soprattutto come distinzione non solo formale di ruoli, come separazione tra il momento politico,

strategico, di indirizzo e di programmazione, ed il momento della gestione del servizio. La trasparenza, inoltre, va intesa come effettiva *par condicio* tra tutti gli operatori, privati e pubblici, nel solo interesse dei cittadini e dell'economia nazionale.

Chi sostiene che questo provvedimento è finalizzato alla privatizzazione *tout court* di aziende fa riferimento ad un elemento che non trova collocazione all'interno del testo, il quale è finalizzato a creare le condizioni per l'introduzione del mercato all'interno del mondo dei servizi pubblici economici locali, in una logica di gara aperta a chiunque, al settore pubblico ed a quello privato, in un'ottica di trasparenza e di concorrenza che a nostro avviso, proprio nell'interesse dei cittadini, deve superare l'attuale assetto obsoleto di tipo monopolistico.

Vi è quindi l'esigenza di cambiare rotta, modificando anche la logica che vuole il cittadino come utente — è utente, infatti, nei confronti di qualunque servizio monopolistico —, per trasformarlo veramente in cliente e quindi, in una logica concorrenziale, in qualche misura anche in arbitro della qualità del servizio.

Non è un caso che il nostro emendamento inerente all'esigenza di una carta dei servizi che dia effettiva trasparenza ai servizi e permetta, con l'ufficio reclami e con la possibilità di avanzare proposte, un rapporto che oggi è inesistente tra servizi municipalizzati e cittadini sia stato seppur parzialmente accolto nel testo oggi al nostro esame.

Voglio dire con grande chiarezza, colleghi, che questo tipo di provvedimenti è richiesto con forza dalle autonomie locali del nostro paese. Al recente congresso nazionale dell'ANCI, tenutosi a Verona, parlando a nome del settore dei servizi pubblici dell'ANCI, il sindaco di Grosseto, Antichi, ha chiesto l'approvazione di questo provvedimento entro breve tempo, sostenendo, non a caso, l'esigenza di porre fine a quello che ha definito il socialismo municipale, vale a dire un'impostazione di tipo monopolistico del sistema dei servizi pubblici locali che non può essere corre-

lato ad effettivi elementi di concorrenzialità e, quindi, di efficacia e di efficienza. Non è un caso che il nostro sia l'unico paese europeo ad avere ancora una legislazione di tipo monopolistico per quanto riguarda questo settore. Sono convinto che sia comunque da riaffermare il rapporto di indirizzo nei confronti degli enti locali per quanto riguarda la gestione di tali servizi. Il provvedimento al nostro esame non pone fine ad una tradizione: la modifica e la innova, ma continua a sottolineare l'imprescindibile legame che i servizi essenziali sul territorio costituiscono tra cittadini ed amministrazioni locali. Come noi denunciavamo con alcuni emendamenti, questo rapporto riguarda, semmai, solo le amministrazioni comunali, ma anche le regioni svolgono un ruolo in questo senso. Tuttavia, il legame fra gli enti locali in genere e i cittadini non viene reciso da questo provvedimento.

Quali sono allora i limiti del provvedimento che noi denunciavamo? A noi pare che la normativa prevista non sia coerente rispetto agli obiettivi largamente condivisibili. Ho parlato delle competenze regionali e devo dire che un'altra questione posta con forza dagli enti locali, in particolare dall'ANCI, riguarda la necessità che la regolamentazione dei bandi di gara sia attribuita allo Stato, ma sia condivisa dalle amministrazioni locali.

Vi è poi un tema a noi molto caro e di grande rilievo che riguarda l'intera fase transitoria. Abbiamo presentato emendamenti al fine di dimezzarne il periodo, perché riteniamo che proporre, almeno per quanto riguarda alcuni servizi pubblici, addirittura due decenni per la definitiva messa a regime sia un periodo troppo lungo, che, a nostro avviso, rende troppo lontana nel tempo una riforma che noi riteniamo sia urgente realizzare prima possibile in nome e per conto di un preciso interesse nazionale di settore.

Collegli, la soddisfazione odierna relativa all'inizio di un dibattito è indebolita dalla verifica che incerti risultano gli strumenti utilizzati per il raggiungimento di obiettivi largamente condivisibili.

Per questo motivo abbiamo svolto il nostro coerente ruolo sollecitatore prima e critico successivamente nel corso di questi anni; per questo, in sede di esame dei singoli articoli, chiederemo all'Assemblea una forte riflessione su tali punti, e di accogliere gli emendamenti che tendono a perfezionare e a rendere credibile un testo che come è stato licenziato dalla Commissione non ci convince. Il lavoro della Commissione — lo voglio dire — è stato utile perché vi è stato in quella sede un lungo e serio confronto anche se non ci ha soddisfatto quanto agli strumenti individuati dal provvedimento in esame.

Da qui emerge — lo ribadisco — una nostra non completa soddisfazione. Come è stato ricordato, il colleghi del centro-destra al Senato si astenero su questo provvedimento. Certo, riconosco che il provvedimento è molto diverso rispetto a quello approvato dall'altro ramo del Parlamento ed è quindi abbastanza difficile confrontare un comportamento con un altro. Come ho già detto altre volte diamo molta importanza al confronto parlamentare che si aprirà nei prossimi giorni su questo provvedimento perché riteniamo che sia importante che il nostro paese si doti finalmente di un sistema dei servizi pubblici locali di stampo autenticamente europeo.

Siamo anche convinti che una vera liberalizzazione e regolazione in termini di concorrenza antimonopolista del settore richieda coerenza e l'eliminazione di sacche di ambiguità che purtroppo continuiamo a registrare nel testo in esame.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Frau. Ne ha facoltà.

AVENTINO FRAU. Cercherò di essere breve, anche perché questo non è l'ultimo punto all'ordine del giorno della seduta odierna.

Di fronte a tale provvedimento, senza arrivare a scomodare la storia perché di provvedimenti storici — se sono tali — ne sono passati tanti in questo Parlamento, credo si possa dire che in esso vi sono aspetti positivi, altri negativi ed altri ancora su cui esprimo perplessità.

Cominciamo con gli aspetti positivi. Il primo attiene allo spirito generale della legge, non tanto perché essa porta alla privatizzazione, ma perché affronta un problema che comunque va affrontato; sto parlando della confusione obiettivamente esistente tra il ruolo di gestione e quello di controllo che un ente pubblico deve svolgere all'interno di un sistema. Ricordo che, quando si parlava delle proteste contro alcuni enti pubblici, si diceva che si poteva intervenire nazionalizzandoli ma, se sono già nazionalizzati, è evidente che non è possibile fare alcuna correzione.

A lungo ho ricoperto la carica di sindaco e ho fatto ampie esperienze come amministratore; so bene quindi che le idee camminano con le gambe degli uomini e sulla base di come vengono gestite.

Ho apprezzato l'intervento della collega Nardini per lo spirito critico che ha dimostrato, non posso però condividerlo non tanto perché la collega è di Rifondazione e io di Forza Italia — penso infatti che ognuno di noi abbia una propria capacità e autonomia di giudizio e di valutazione — quanto perché credo che alcuni rischi siano impliciti nella gestione pubblica e non possano essere affidati ad un modo o ad un altro di gestire un comparto di servizi pubblici.

In sostanza, se abbiamo paura della mafia e della camorra — a parte il fatto che uno Stato non deve averne paura, ma deve combatterle —, ne subiamo le conseguenze se non abbiamo capacità politica e di gestione degli enti locali, non se adottiamo un sistema tecnico piuttosto che un altro; non le subiamo, invece, se gli amministratori locali — che secondo la collega Nardini non devono essere sottoposti alle pressioni di mafia e camorra — hanno capacità di resistenza.

Per lo stesso principio, mi chiedo se non dobbiamo approvare una legge che sospenda l'elaborazione dei piani regolatori che sono realizzati da comuni esposti alle pressioni della mafia e della camorra; ci chiediamo anche se le autonomie locali abbiano un senso in certe zone in cui esse hanno una presenza forte.

Il provvedimento al nostro esame intende porre rimedio ad una gestione che ha rivelato le sue falle. Credo che se si è giunti a questa valutazione non è stato certo per la mitologia del privato che ha tutti i suoi difetti e tutti noi accettiamo il presupposto che l'imprenditore agisce per profitto — non è una grande scoperta —, anzi, agisce per il massimo profitto possibile. Bisogna però vedere se, mettendo in concorrenza varie realtà, a parità di condizioni, migliori il servizio per i cittadini e se si riducono i costi. Disperdere in diseconomie ciò che potrebbe essere l'utile per l'imprenditore non agevola, comunque, la situazione rispetto all'utente. La sostanza politica del discorso, a mio avviso, è di applicare regole che diano maggiore apertura al mercato — apertura non significa sbracamento né svendita —, ma ciò dipende dagli amministratori, e da quelli locali in particolare, perché, in questo caso, interviene la volontà politica e la capacità amministrativa.

Dobbiamo stare attenti a non aggettivare il problema delle privatizzazioni: è chiaro che se ogni volta che parliamo di privatizzazione la definiamo selvaggia...

MARIA CELESTE NARDINI, *Relatore di minoranza*. Finora non ce n'è una che vada bene!

AVENTINO FRAU. ...possiamo anche dire che la statalizzazione è selvaggia. L'importante è come si fanno le privatizzazioni. La legge deve porre le condizioni, mettere i paletti dopodiché la gestione politica ed amministrativa sarà capace di governare i processi, a meno che non riteniamo che gli enti locali non abbiano questa capacità politica e che i comuni siano in una condizione assolutamente supina.

Non mi pare che il testo imponga ai comuni, come si è detto prima, una scelta. Può darsi che sbagli, ma mi sembra che l'unica imposizione...

MARIA CELESTE NARDINI, *Relatore di minoranza*. Non è passato un nostro emendamento che dice « può »! Diciamo le cose come sono!

AVENTINO FRAU. Intendo dire che con questo provvedimento un'imposizione la facciamo, nel senso che diciamo ai comuni di modificare la natura giuridica delle municipalizzate in modo da porle paritariamente in concorrenza con le imprese private, pur rimanendo di proprietà pubblica. Allora, il discorso è più di tipo giuridico che politico: non impone ai comuni di dare ai privati, ma di organizzarsi in maniera tale che la gestione, pur rimanendo di loro competenza, avvenga secondo una logica privatistica. Non so se ho capito bene...

ADRIANA VIGNERI, *Relatore per la maggioranza*. Ha capito bene!

AVENTINO FRAU. ...ma mi pare che questo sia lo spirito politico del provvedimento.

So che il dibattito in Commissione è stato ampio, anche se non vi ho partecipato e sono qui in sostituzione di un collega. Vi sono, comunque, ancora alcuni punti da analizzare. Ritengo doveroso osservare che è un errore permanente della nostra legislazione parlare di comuni. I comuni sono grandi e piccoli ed ho constatato che vi sono differenziazioni nelle previsioni e nella definizione di piccolo comune. Tuttavia, si sarebbe dovuto affrontare il problema dei piccoli comuni, considerato che, su ottomila, seimila sono piccoli, tenendo maggiormente conto delle loro esigenze e delle loro difficoltà ad adempiere agli obblighi che la norma propone.

Per quanto riguarda l'autonomia dei comuni, o ci crediamo o non ci crediamo. Se ci crediamo, non abbiamo bisogno di ricorrere sempre e soltanto al nuovo mito regionale. Sono autonomista e regionalista, ma ritengo che il centralismo regionale non sia una buona soluzione; i comuni devono godere di larghi spazi di autonomia nella gestione e nell'amministrazione.

Credo vada rivista, invece, la durata dei periodi di utilizzo. Mi rendo perfettamente conto che, secondo calcoli economici e per ragioni di economia aziendale,

i tempi di durata delle concessioni devono essere lunghi, ma forse li potremmo ridurre un pochino; personalmente, propongo di ridurli di un terzo, mentre il collega Migliori, forse esagerando, proponeva una riduzione del 50 per cento. Tale riduzione determinerebbe forse, nell'immediato, una maggiore difficoltà economica, ma garantirebbe anche un minore condizionamento dell'ente appaltante, tenuto conto che, come è stato riconosciuto anche dalla collega Vigneri, esiste un'obiettivo difficoltà di svincolo, trattandosi di tipologie di servizi di non facile « scollegamento ». Quando si forniscono servizi di questo tipo, con l'utilizzo di strumenti non del tutto propri, come nel caso delle attrezzature che rimangono ai comuni, il discorso diventa effettivamente complesso.

In conclusione, ogni legge presenta aspetti positivi ed alcuni rischi. Prendo atto di ciò che ha affermato il relatore di minoranza, che non credo sia stato detto per il gusto di farlo o per un fatto puramente ideologico. Rispetto molto le dichiarazioni dei colleghi e, pertanto, ritengo vi siano valutazioni da fare. Ma l'alternativa qual è? Non può essere la *golden share*, un'alternativa teorica, bella in diritto ma inapplicabile nella sostanza perché nessuno la accetterebbe; sostenerla equivale a dire che non si vuole la presenza dei privati. L'alternativa non può essere neppure una gestione di minoranza da parte del privato, perché altrimenti gli forniremmo l'alibi per affermare che, in realtà, non può comandare, non può gestire l'azienda, non avendo la maggioranza. Il punto fondamentale è che, nell'applicazione della legge, deve esservi un effettivo controllo da parte dell'ente locale o dell'autorità preposta, che potrà stabilire criteri, standard e quant'altro.

Mi rifaccio a quanto affermato dal collega Migliori per rilevare che, pur avendo avuto ragioni di discussione sulla normativa in esame, riteniamo che il percorso sia positivo. Non vogliamo assolutamente che il provvedimento in esame possa rappresentare un motivo di difficoltà per i comuni, anche se, natural-

mente, ogni cambiamento comporta alcune difficoltà. Speriamo si possa dimostrare che esiste una classe dirigente in grado di affrontare problemi di questo genere nell'interesse dell'utente più che del privato gestore o dell'azienda municipalizzata. Quest'ultima, non perché municipalizzata o pubblica, deve seguire criteri di gestione diversi e, quindi, non economici o non aziendali. Una politica per l'occupazione non la si fa consentendo che nelle aziende municipalizzate vi siano più persone del necessario, bensì favorendo ipotesi di sviluppo. Mi spiace che la collega si iriti per il mio discorso, ma ognuno dice quello che pensa.

MARIA CELESTE NARDINI, *Relatore di minoranza*. Per carità, tutte le privatizzazioni stanno portando allo sfascio nel settore del personale. Se questo non vi interessa, come non interessa alla maggioranza... Altro che irritazione!

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Moroni. Ne ha facoltà.

ROSANNA MORONI. Signor Presidente, chiedo l'autorizzazione alla pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna del testo del mio intervento.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, onorevole Moroni.

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Avverto che sia il relatore per la maggioranza, onorevole Vigneri, sia il relatore di minoranza, onorevole Nardini, hanno esaurito il tempo a loro disposizione.

(Replica del Governo - A.C. 7042)

PRESIDENTE. Il sottosegretario di Stato per l'interno ha facoltà di replicare.

SEVERINO LAVAGNINI, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Signor Presi-

dente, onorevoli deputati, vorrei innanzitutto ringraziarvi per il lavoro svolto su questo che è un disegno di legge del Governo che « data » da diverso tempo e che rivedeva complessivamente il sistema delle autonomie e che è stato stralciato sia per la parte elettorale sia per quella che rivedeva gli ex articoli 22 e 23 della legge n. 142 del 1990. Si tratta, quindi, di una normativa che aveva bisogno di una radicale revisione e che da un'impostazione come quella prevista dal testo unico del 1925 aveva avuto delle successive modificazioni sia dall'articolo 43 della Costituzione, sia dalla legge n. 142 del 1990, sia dalle direttive successive che investivano le carte dei servizi. È una normativa che, in qualche modo, aveva bisogno di un indirizzo di carattere più generale che investisse un processo di cambiamento rispetto al metodo: si è passati da una concezione soggettivistica, nell'ambito della quale il gestore di un servizio pubblico solo se era pubblico in qualche modo si riconosceva; ad un processo complessivamente più articolato che, prima, ha allargato i tipi di gestione e che oggi in qualche modo arriva ad una liberalizzazione più completa.

Tale lavoro è stato svolto prevalentemente nelle aule parlamentari perché, dal disegno di legge originario del Governo, si è pervenuti ad un'elaborazione più complessa e più articolata che ha visto audizioni, approfondimenti e confronti con i rappresentanti degli enti locali, con gli operatori del settore e delle associazioni. Si è trattato quindi di un lavoro che, da quello stralcio, in qualche modo ha privilegiato un approfondimento che sostanzialmente ha dato alla modifica degli articoli 22 e 23 della legge n. 142 del 1990 il quadro di un riferimento più generale e più approfondito.

Naturalmente, il Governo non può che essere soddisfatto di questo lavoro, soprattutto perché ha approfondito non solo la fase transitoria, ma tutti gli aspetti che investono una nuova e diversa gestione, un nuovo e diverso controllo.

I principali punti di questo provvedimento si possono riassumere nel modo

seguito: dove i servizi pubblici locali non sono più gestiti direttamente o con concessione, ma solo e soprattutto con un appalto di servizi; la scelta dei gestori di servizi pubblici a rilevanza industriale viene effettuata solo mediante gare; l'affidamento può essere fatto a società di capitali o cooperative; le attuali gestioni dovranno trasformarsi entro sei o dodici mesi in società di capitali o cooperative; ogni tipo di servizio è affidato per periodi massimi predeterminati; gli enti locali assumono un ruolo di controllo e di tutela degli utenti e non di gestione; le carte dei servizi, già operanti in altri settori, verranno attuate qui attraverso il contratto di servizio.

Quindi, la riforma dei servizi pubblici locali si presenta — come già rilevato dall'onorevole relatrice per la maggioranza — come un quadro generale rispetto al quale il legislatore di settore inserisce le specifiche differenziazioni in ogni singola materia.

Questa riforma si propone di liberalizzare e regolamentare i servizi pubblici e in particolare di rafforzare le funzioni di indirizzo e di controllo degli enti locali aumentando la capacità di sviluppo economico delle comunità locali in termini di « esternalità » e di assetto del territorio. Essi rappresentano la domanda di servizio della comunità locale e ad essi spetta il compito di disegnare il quadro delle esigenze per attivare la concorrenza tra le imprese; di rimuovere i vincoli che ostacolano l'azione delle aziende nei limiti territoriali, nelle protezioni che pesano sull'iniziativa privata, realizzando condizioni per accrescere l'efficacia, la qualità e l'efficienza dei servizi resi ai cittadini. Sta all'azienda, operando in piena autonomia, dispiegare la propria imprenditorialità, le proprie capacità innovative; di migliorare ed accrescere la competitività delle imprese dei servizi sui mercati nazionali ed europei, favorendo l'aggregazione delle imprese anche al fine di favorire l'economia di scala e quelle di varietà.

Naturalmente, il nuovo ruolo di regolatore e di controllore degli enti locali e la

riorganizzazione delle aziende vengono preparate attraverso una fase transitoria. In essa sono previsti, per le imprese che si svilupperanno, sia in termini di ampliamento territoriale, che di capitalizzazione, una crescita delle loro dimensioni che potranno beneficiare di periodi di affidamento maggiori per favorire le ristrutturazioni in corso. La fase transitoria dovrà quindi essere utilizzata per prepararsi alla fase a regime in cui verranno definitivamente meno gli affidamenti diretti e la scelta del gestore avverrà solo attraverso la gara.

Questo processo preparatorio dovrà per un verso essere orientato a creare condizioni di competitività in relazione ai criteri di aggiudicazione delle gare, quali vengono indicati in termini generali dalla legge, migliori condizioni economiche e di prestazioni, e piani di investimento nel rispetto di standard qualitativi e quantitativi, i quali verranno specificati dal regolamento governativo entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge.

Per altro verso, le imprese pubbliche dovranno porre in essere innovazioni e riorganizzazioni gestionali e industriali tali da garantire il loro riposizionamento sul mercato. La legge infatti elimina ogni forma di discriminazione tra gestioni e servizio pubblico, sia quanto a trattamenti tributari e agevolativi, sia quanto a vincoli produttivi. Da quest'ultimo punto di vista, per le imprese pubbliche locali è particolarmente importante la rimozione dei limiti territoriali e settoriali entro i quali l'attuale legislazione le confina. Si apre dunque la possibilità di realizzare economie di scala e di scopo in relazione anche agli incentivi previsti dalla legge. A regime vale la parità di condizione tra tutti i gestori.

Per le imprese private ciò significa maggiori possibilità di conquista di ulteriori quote di mercato, ma anche la rinuncia ad alcuni privilegi. In particolare, non sono più possibili concessioni di durata ultradecennale né sono leciti rinnovi o proroghe degli affidamenti che in tutti i casi devono essere operati mediante la gara. In una prospettiva di regolariz-

zazione dei mercati, anche i rapporti con gli enti locali assumono una diversa connotazione e vengono ispirati a criteri negoziali.

Lo strumento principale di regolazione diviene il contratto di servizio nel quale vengono indicate le specifiche configurazioni delle prestazioni e degli impegni assunti in sede di aggiudicazione di gara. In particolare, l'ente locale stabilisce le tariffe, regola le condizioni di erogazione dei servizi, definisce gli investimenti o i trasferimenti in modo da sollecitare miglioramenti di efficienza e di qualità.

L'insieme di queste disposizioni è tale da favorire una reale liberalizzazione del mercato riducendo le barriere alle entrate di natura economica e normativa. In particolare, il meccanismo di subentro previsto dalla legge consente di contenere le durate degli affidamenti che in tal modo debbono coprire l'intero periodo di ammortamento, in linea generale, pur consentendo al gestore il rientro dei capitali investiti. Inoltre, il rientro di reti e impianti nella disponibilità dell'ente alla scadenza dell'affidamento è una condizione necessaria di apertura alla concorrenza.

L'abilità richiesta al comune non è più quella di scegliere dei bravi amministratori a cui affidare la gestione dell'azienda o della società, affidando poi a queste ultime la politica del servizio, bensì quella di acquisire la competenza necessaria per svolgere direttamente l'attività di indirizzo politico di questo settore e la relativa attività di controllo. Deve quindi dotarsi di una struttura capace di redigere bandi e contratti di servizio di durata pluriennale, in luogo di ratificare di fatto quelli già redatti e di controllare le scelte compiute dal gestore e la loro conformità al contratto.

Tranne rarissime eccezioni, gli enti locali non hanno al loro interno questo tipo di competenze, ma devono acquisirle se si vuole un corretto rapporto tra l'ente locale titolare del servizio e il soggetto gestore. Per fare questo essi hanno la durata del periodo transitorio durante il quale gli attuali affidamenti diretti pos-

sono continuare. Le imprese di servizio pubblico non saranno più enti strumentali dell'ente locale, obbligati ad operare soltanto nel territorio dell'ente locale, ma saranno imprese a tutti gli effetti, libere di agire su tutto il territorio nazionale, e possibilmente oltre.

Gli interessi generali propri dei servizi pubblici essenziali (trasporti, riscaldamento ed energia, distribuzione idrica e depurazione, raccolta e smaltimento dei rifiuti) sono individuati e curati dall'ente locale attraverso la sua struttura di programmazione e di controllo, attraverso la determinazione delle tariffe e dei canoni e attraverso gli strumenti dei bandi per la ricerca del gestore e dei contratti di servizio. Al di fuori dei servizi evidenziati come essenziali e tipicamente industriali, i comuni possono continuare ad operare attraverso forme di gestione diretta, oltre al caso in cui per la modestia dell'attività essi siano organizzati in economia, attraverso istituzioni o società in mano propria.

Enti strumentali dell'ente, naturalmente, possono sempre fare ricorso al mercato. Per i piccoli comuni, è prevista una gestione a livello di unità di rete o una gestione di ambito ottimale, con l'esclusione naturalmente del gas: pertanto, se partecipano a consorzi, si pone la necessità della trasformazione in società di capitali, altrimenti per gli altri comuni l'affidamento tramite gara o l'esternalizzazione con la costituzione di una società. L'ente locale può sempre procedere all'affidamento del servizio pubblico mediante ricorso al mercato, quindi attraverso una gara che consenta di selezionare in modo trasparente il vincitore. Non vi è nulla di nuovo in questo, essendo stata consentita sempre la concessione a terzi, se non la chiarezza sul punto che non si può operare con concessioni fiduciarie neppure in caso di rinnovo, che in realtà diventano una nuova concessione.

Tranne il caso in cui vadano applicate le norme di origine comunitaria sull'appalto pubblico di servizi, per i servizi pubblici in genere ma con particolare

riguardo ai cinque servizi fondamentali, si è previsto un apposito regolamento governativo, per evidenziare la necessità che la disciplina delle gare sia specificamente calibrata sul carattere pubblico, non semplicemente dell'ente affidante, ma del servizio da svolgere. Nel caso della distribuzione del gas naturale, è previsto che le modalità delle gare vengano stabilite dall'autorità per l'energia: le modalità delle gare sono previste per tutto il territorio nazionale, per assicurare uniformità del mercato, mentre non sono previste norme specifiche per il contratto di servizio.

L'affidamento di più servizi pubblici con gara è consentito in quanto economicamente più vantaggioso, se ha per oggetto esclusivo i servizi di cui al comma 2 dell'articolo 113 diversi dal trasporto: in questo caso, la durata dell'affidamento, unica per tutti i servizi affidati, non può essere superiore a dieci anni. Il testo non consente che si bandisca una gara per più settori contemporaneamente, perché una tale modalità costituirebbe un serio limite alla concorrenza, ma consente che le condizioni sopra indicate possano corrispondere in due o tre combinazioni alla struttura delle società *multiutility* più diffuse non soltanto in Italia.

Con questa disposizione, si tende a valorizzare un'esperienza tipicamente diffusa nel nostro paese costituita da aziende pluriservizi, che sfruttano le economie di varietà: si tratta di un importante fattore di competitività soprattutto a livello europeo. Con queste norme, insomma, si completa la strategia di politica industriale sottesa alla riforma: da un lato, favorire il superamento dell'attuale frammentazione gestionale promuovendo aggregazioni imprenditoriali con spiccata specializzazione settoriale, che consentono economie di scala; dall'altro lato, facilitare un approccio pluriservizio in grado di suscitare interessi per economie di varietà.

Concludendo, il disegno di legge va apprezzato e sostenuto in quanto muove dalla corretta premessa che il processo di liberalizzazione è in grado di assicurare molte delle esigenze del servizio pubblico, con il vantaggio di poter operare in un