

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

73ª Seduta (antimeridiana)

## AFFARI COSTITUZIONALI (1ª)

GIOVEDÌ 1 FEBBRAIO 2007

*Presidenza del Vice Presidente*  
CALVI

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per l'Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori, il presidente Nicola Biscotti, accompagnato da Francesco Fortunato, per l'Associazione delle società ed enti del trasporto pubblico locale, il presidente Marcello Panettoni, accompagnato da Guido Del Mese e Antonio Marzia, per la Federazione imprese trasporti turistici e di linea, il presidente Alessandro Cagnoli, accompagnato da Tommaso Saddò, per le Ferrovie in concessione-Ferrovie Nord, il direttore generale Marco Piuri, accompagnato da Luigi Legnani, e per i Servizi di trasporto regionale e metropolitano di Trenitalia, il direttore della Divisione Passeggeri Regionale Giancarlo Laguzzi, accompagnato da Antonella Azzaroni.*

*La seduta inizia alle ore 8,35.*

### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Il PRESIDENTE comunica che sono state chieste l'attivazione del circuito audiovisivo interno e la trasmissione esterna per la procedura che sta per iniziare e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Inoltre, della stessa procedura sarà redatto il resoconto stenografico.

La Commissione prende atto.

### *PROCEDURE INFORMATIVE*

#### **Seguito dell'indagine conoscitiva sul riordino dei servizi pubblici locali: audizioni di rappresentanti delle imprese di trasporti**

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta pomeridiana del 17 gennaio.

Il PRESIDENTE introduce i temi oggetto dell'audizione.

Nicola Biscotti, presidentedell'ANAV, rinvia alle osservazioni già svolte davanti alla Commissione dai rappresentanti di Confindustria ed esprime apprezzamento per i contenuti del disegno di legge n. 772. Ricorda la specificità del settore del trasporto pubblico locale e i principi di concorrenza introdotti con il decreto legislativo n. 422 del 1997, attuativo della legge n. 59 dello stesso anno. In particolare, sottolinea il principio di affidamenti effettuati prevalentemente in base a procedure concorsuali e il ricorso all'affidamento *in house* solo in casi di assoluta eccezionalità.

Infine, deposita un documento contenente alcune osservazioni.

Marcello Panettoni, presidente dell'ASSTRA, sottolinea l'urgenza di un aggiornamento delle regole per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale, in base ai principi introdotti dal decreto legislativo n. 422 del 1997 e alla normativa europea.

Richiama l'accordo concluso tra le imprese e le organizzazioni sindacali, in cui è stato sottolineato il principio della concorrenza per il mercato.

Esprime un giudizio positivo sul disegno di legge n. 772, anche per la specificità che riconosce al settore del trasporto: in proposito, auspica che siano rese note quanto prima le proposte correttive del Governo, con particolare riguardo agli affidamenti *in house* e all'istituzione di un'autorità indipendente nel settore dei trasporti.

Osserva che per il settore dei trasporti si verifica una specifica ragione di urgenza, dovuta al fatto che il periodo transitorio della liberalizzazione è scaduto il 31 dicembre 2006. Le associazioni del settore interpretano il limite per la partecipazione alle procedure concorsuali da parte delle imprese che abbiano avuto affidamenti diretti, previsto dalla legislazione vigente, nel senso che la preclusione riguarda solo i bacini di utenza diversi da quelli in cui opera l'impresa. Poiché tale interpretazione, tuttavia, non è fondata su una specifica disposizione, auspica che un emendamento in tal senso sia inserito nel disegno di legge n. 772 ovvero, vista l'urgenza, in un prossimo decreto-legge.

Il PRESIDENTE precisa che il Governo non ha ancora presentato proposte di modifica del testo; né è stato fissato un termine per la presentazione di emendamenti. L'indicazione appena illustrata dal professor Panettoni potrà eventualmente essere recepita anche in emendamenti di iniziativa parlamentare.

Alessandro Cagnoli, presidente della FITTEL, deposita una memoria. Egli sottolinea la mancata attuazione dei principi contenuti nella legge n. 59 del 1997, cioè il superamento delle condizioni di monopolio e la generale adozione di procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi pubblici. Per quanto riguarda il trasporto pubblico, l'insuccesso, a suo avviso, è dovuto all'individuazione di bacini di utenza troppo estesi, che ostacolano la partecipazione delle imprese piccole e medie e favoriscono, al contrario, il rafforzamento dei monopoli. Inoltre, rileva la carenza di una specifica regolazione del subappalto nel settore dei trasporti, che consentirebbe di incentivare la compartecipazione delle imprese minori.

Marco Piuri, direttore generale del Gruppo Ferrovie Nord Milano, sottolinea la necessità di allineare il periodo transitorio previsto per le imprese di trasporto con quello disposto nel disegno di legge n. 772.

Per quanto riguarda il principio della separazione fra proprietà e gestione, osserva che il controllo pubblico non implica necessariamente la proprietà dell'ente locale, ma può esercitarsi in altre forme.

Soffermandosi in particolare sul trasporto su ferro, nota che la liberalizzazione di quel settore deve tenere conto delle caratteristiche tecniche e tecnologiche peculiari del materiale ferroviario, che incidono fortemente sui tempi di approvvigionamento, e presuppone la contendibilità del vettore nazionale. Richiama infine la positiva esperienza di liberalizzazione realizzata in Germania, basata sulla messa a gara di lotti ridotti e di linee regionali.

Giancarlo Laguzzi, direttore della Divisione Passeggeri Regionale di Trenitalia, ricorda che il settore del trasporto ha un punto di riferimento chiaro per le sue regole nel decreto legislativo n. 422 del 1997, il quale ha consentito di attuare importanti processi di innovazione e di affermare il principio della concorrenza per il mercato. In particolare, l'integrazione fra il trasporto su gomma e ferroviario.

Per quanto riguarda le risorse, sottolinea l'esigenza di completare il percorso di convergenza delle tariffe ferroviarie e di quelle del trasporto su gomma, a un livello che consenta di coprire almeno il tasso di inflazione del settore. Inoltre, osserva che la capacità infrastrutturale si incrementa con l'attivazione delle linee ad alta capacità che liberano quelle tradizionali a vantaggio del pendolarismo.

Infine, nota che una puntuale regolazione del processo di trasformazione e la chiarezza sulle risorse disponibili potrà consentire alle imprese del settore e al Paese di cogliere una importante possibilità di sviluppo.

Il PRESIDENTE dispone che i documenti presentati siano ammessi alla pubblica consultazione.

Ringrazia, quindi, i rappresentanti delle imprese dei trasporti e li congeda, dichiarando conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato.

*La seduta termina alle ore 9,15.*

## **SENATO DELLA REPUBBLICA**

**74<sup>a</sup> Seduta (pomeridiana)**

### **AFFARI COSTITUZIONALI (1<sup>a</sup>)**

GIOVEDÌ 1 FEBBRAIO 2007

*Presidenza del Presidente*

BIANCO

*indi del Vice Presidente*

CALVI

*Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari regionali Colonnella.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per l'Associazione Difesa Consumatori e Ambiente, Paolo Landi e Angelo Carcasole, per l'Associazione per la Difesa e l'Orientamento dei Consumatori, Antonio Zilli, per l'Associazione Difesa Utenti Servizi Bancari, Finanziari, Postali, Assicurativi, Luciano De Vita, per ALTROCONSUMO, Silvia Castronovi, per l'Associazione Rete del Nuovo Municipio, Marco Gelmini, Gianluca Caruso e Eros Cruccolini, per l'Associazione per la Tassazione delle Transazioni Finanziarie e per l' Aiuto ai Cittadini (ATTAC Italia), Vittorio Lovera, Marco Bersani e Rosaria Giorlando, per Cittadinanzattiva, Teresa Petrangolini e Vittorino Ferla, per il Comitato Italiano per il Contratto Mondiale sull'Acqua, Rosario Lembo, per la Federazione nazionale di consumatori e utenti Sergio Veroli, per La Casa del Consumatore, Settimo Cerniglia, per la Lega Consumatori, Gaetano Arciprete, per il Movimento Consumatori, Gustavo Ghidini; per la Confederazione Generale Italiana del Lavoro, Michele Gentile e Renato Matteucci, per la Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori, Carlo Pignocco e Eros Pizzi, per l'Unione Italiana del Lavoro, Luigi Veltro; per l'Associazione Nazionale Autorità e Enti di Ambito Luciano Baggiani e Paolo Peruzzi, per l'Associazione Nazionale Imprese Difesa Ambiente, Francesco Ferrante, Alberto Dondi e Maria Vittoria Pisante.*

*La seduta inizia alle ore 15,10.*

#### **SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI**

Il PRESIDENTE comunica che sono state chieste l'attivazione del circuito audiovisivo e la trasmissione esterna per la procedura che sta per iniziare e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Inoltre, della stessa procedura sarà redatto il resoconto stenografico.

La Commissione prende atto.

#### **PROCEDURE INFORMATIVE**

**Seguito dell'indagine conoscitiva sul riordino dei servizi pubblici locali: audizioni di rappresentanti delle associazioni dei consumatori e degli utenti, di altre associazioni e dei sindacati**

Prosegue l'indagine conoscitiva, sospesa nella seduta antimeridiana di oggi.

Il presidente BIANCO introduce i temi oggetto dell'audizione delle associazioni di consumatori e utenti e invita gli ospiti a svolgere le rispettive riflessioni.

Paolo Landi, segretario generale dell'ADICONSUM, ritiene non condivisibile la marcata preferenza del disegno di legge n. 772 per la privatizzazione dei servizi pubblici e giudica necessario escludere qualsiasi eccezione all'affidamento attraverso gara d'appalto.

Nei bandi di gara, a suo avviso, devono essere previsti direttamente gli *standard* qualitativi dei servizi e le procedure per la loro verifica; dovrebbe essere attribuito un ruolo incisivo a una autorità indipendente nazionale, con articolazioni periferiche territoriali e si dovrebbe incoraggiare la partecipazione dei consumatori al controllo sull'erogazione dei servizi attraverso i consigli di sorveglianza.

Infine, auspica una limitazione della durata degli affidamenti, rinnovabili solo a seguito di precise verifiche, e l'attribuzione all'autorità indipendente di un incisivo potere di intervento sui livelli e sulle strutture delle tariffe.

Luciano De Vita, rappresentante dell'ADUSBEF, condivide l'esigenza di riordino dei servizi pubblici, attraverso un'apertura al mercato che determini un effettivo vantaggio per l'utenza in termini di riduzione delle tariffe e di miglioramento della qualità dei servizi. A tal fine auspica l'introduzione di specifici criteri, definiti d'intesa con le associazioni dei consumatori. Infine, ritiene opportuno prevedere che il controllo sull'erogazione dei servizi sia svolto da un apposito ente indipendente e con la partecipazione dei consumatori.

Silvia Castronovi, di ALTROCONSUMO, condivide l'iniziativa legislativa del Governo per il riordino del settore dei servizi pubblici e ritiene che attraverso il disegno di legge n. 772 si debba definire con maggiore chiarezza il significato di "servizio pubblico".

Dopo aver riferito i risultati di un'indagine dalla quale emerge l'insoddisfazione diffusa degli utenti per i servizi di trasporto locali, sottolinea l'esigenza che i servizi pubblici siano assicurati a prezzi equi a tutti i cittadini; in particolare osserva che le tariffe dovrebbero essere omogenee e confrontabili da parte del consumatore e si dovrebbero favorire le aziende che si distinguono per il miglioramento dei servizi, per la difesa dell'ambiente attraverso l'uso di fonti energetiche alternative, nonché per l'agevolazione delle categorie più deboli.

Sollecita un più effettivo coinvolgimento delle associazioni dei consumatori e la previsione di meccanismi automatici di indennizzo delle utenze finali in caso di mancata osservanza dei criteri di qualità nell'erogazione dei servizi.

Marco Gelmini, vice presidente dell'Associazione Rete del Nuovo Municipio, ritiene preferibile che l'ente locale conservi piena autonomia nella scelta della modalità di esercizio del servizio pubblico, anche attraverso la reintroduzione di aziende speciali o consortili. Dovrebbe essere esclusa in modo assoluto la possibilità di affidamenti diretti.

Inoltre, sottolinea il valore della partecipazione dei consumatori contro i rischi che derivano dalla concentrazione del potere economico.

Teresa Petrangolini, segretario generale di Cittadinanzattiva, apprezza il rafforzamento dei principi di concorrenza, e il superamento delle procedure di affidamento diretto. Sottolinea la necessità di rafforzare gli strumenti di partecipazione dei consumatori, privilegiando il ricorso a specifiche clausole contrattuali, l'intervento nei nuclei di valutazione dei dirigenti pubblici e forme di verifica più incisive dei sondaggi.

Marco Bersani, membro del Consiglio Nazionale Attac Italia, osserva che le esperienze di liberalizzazione già realizzate hanno determinato un diffuso aumento delle tariffe e una generale riduzione della qualità dei servizi. Ritiene pertanto opportuno svolgere una approfondita riflessione sui servizi di interesse generale che, a suo avviso, dovrebbero essere esclusi dal mercato a motivo della loro rilevanza sociale. In proposito, giudica positivamente l'esclusione dei servizi idrici dall'ambito oggetto del disegno di legge n. 772, in considerazione del rilievo che assume il bene acqua.

Più in generale, secondo l'associazione che rappresenta, dovrebbe escludersi il ricorso alle società di capitale per l'erogazione dei servizi pubblici poiché, anche quando esse sono di totale proprietà pubblica, privilegiano un approccio solo economicista alla gestione dei servizi.

Piuttosto che affidarsi ad autorità di controllo, la cui attività è indebolita dall'impossibilità di accedere a informazioni coperte dal segreto industriale, si dovrebbero privilegiare incisive forme di verifica da parte dei cittadini e delle comunità.

Rosario Lembo, segretario generale del Comitato Italiano per il Contratto Mondiale sull'Acqua, sottolinea la necessità di distinguere fra servizi di rilevanza economica e quelli di interesse generale, come l'acqua, che dovrebbero essere esclusi da una gestione di mercato. Fra questi deve comprendersi l'acqua: in proposito giudica insufficiente l'esclusione dei servizi idrici dalla generale liberalizzazione dei servizi pubblici, ritenendo indispensabile una moratoria del processo di liberalizzazione in atto, attraverso un provvedimento d'urgenza del Governo che sospenda gli affidamenti in corso.

Sergio Veroli, vice presidente di Federconsumatori, sollecita il rafforzamento del ruolo degli enti regolatori e dei cittadini. Inoltre, osserva che la gestione pubblica non è di per sé un fatto negativo, per cui è opportuno valutare, in base alla qualità e ai costi delle prestazioni, le modalità di esercizio più vantaggiose per l'ente.

Settimo Cerniglia, responsabile de La Casa del Consumatore, osserva che l'affidamento generalizzato a società per azioni pubbliche ha determinato un aggravio degli oneri per le comunità locali e il mancato raggiungimento di *standard* di qualità soddisfacenti. Pur non essendo contraria in senso assoluto a una gestione pubblicistica, l'associazione che rappresenta condivide l'esigenza di un'apertura al mercato e di una limitazione dell'affidamento *in house*.

Gaetano Arciprete, della Lega dei Consumatori, sottolinea l'esigenza di assicurare una maggiore qualità dei servizi erogati, anche attraverso il ricorso generalizzato alla gara d'appalto e un'efficace partecipazione dei cittadini.

Condivide la proposta di istituire un'autorità indipendente nazionale con articolazioni locali e di prevedere la partecipazione dei consumatori ai comitati di sorveglianza dei servizi; condivide, inoltre, l'opportunità di limitare la durata degli affidamenti.

Gustavo Ghidini, presidente onorario del Movimento Consumatori, consegna una nota contenente osservazioni giuridiche sul disegno di legge n. 772 ed evidenzia il pericolo di gravi conflitti di interesse e di commistioni deteriori fra politica e gestione, quando l'ente locale partecipi a società miste insieme a *partner* privati. Sollecita la conferma delle competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella verifica delle condizioni che giustificano l'eventuale ricorso all'affidamento diretto.

Antonio Zilli, dell'ADOC, condivide i principi ispiratori del disegno di legge n. 772 ma paventa il rischio che la privatizzazione, come accaduto in passato, possa limitarsi a una semplice ripartizione concordata del mercato fra aziende pubbliche e private, senza un concreto vantaggio per il consumatore. Piuttosto che un generalizzato ricorso al mercato, a suo avviso, sarebbe preferibile contare su una serie di sperimentazioni di apertura al mercato, a seguito delle quali si potrebbero individuare le migliori soluzioni, seppure per settore.

Infine, richiama l'esigenza di considerare il tema delle responsabilità, non solo politiche ma anche imprenditoriali e professionali, e di assicurare la trasparenza delle tariffe mediante una netta separazione fra gli organismi controllori e gli enti controllati.

Il presidente CALVI ringrazia i rappresentanti delle associazioni dei consumatori, dispone che le memorie da essi presentate siano ammesse alla pubblica consultazione e dichiara conclusa l'audizione.

Sono quindi introdotti i rappresentanti delle organizzazioni sindacali.

Il PRESIDENTE introduce i temi dell'audizione.

Renato Matteucci, intervenendo a nome della CGIL, ritiene necessario che il disegno di legge n. 772 limiti esplicitamente il proprio ambito di applicazione ai soli servizi pubblici di carattere industriale; diversamente, occorrerebbe almeno differenziare le forme di gestione, privilegiando l'affidamento attraverso gare per i servizi di carattere industriale, e mantenendo

invece per gli altri servizi pubblici la possibilità di scelta tra gestione in economia, affidamento tramite procedure concorsuali o gestione *in house*. Auspica che nel disegno di legge si preveda il ricorso a procedure che sottopongano a gara contestualmente sia la gestione del servizio sia la scelta del socio privato, sottolineando gli effetti positivi che si verificherebbero, soprattutto in termini di qualità dei servizi.

Si sofferma infine su ulteriori ipotesi migliorative del testo, preannunciando un documento che illustri nel dettaglio tali proposte.

Ha quindi la parola, per la CISL, Eros Pizzi, il quale dopo aver segnalato i rischi di un'indiscriminata liberalizzazione dei servizi pubblici, sottolinea l'esigenza di integrare il disegno di legge governativo con la previsione di clausole sociali. La stessa finalità dei servizi pubblici impone, a suo avviso, di differenziare la disciplina per la loro gestione da quella che caratterizza, ad esempio, il settore degli appalti pubblici: a tale riguardo, occorre quindi che la regolazione dei servizi pubblici escluda esplicitamente il ricorso a gare al massimo ribasso. Conclude, sottolineando l'esigenza di valorizzare anche in questo settore il metodo della concertazione.

Luigi Veltro, intervenendo in rappresentanza della UIL, ritiene prioritario assicurare centralità al contratto di servizio, in cui sono stabiliti, tra l'altro, gli *standard* di qualità; l'articolo 3 del disegno di legge n. 772 dovrebbe, a suo giudizio, essere integrato attribuendo uno specifico ruolo ai sindacati confederali, a tutela dei cittadini utenti e come espressione della *customer satisfaction*. Occorre, infine, valorizzare le aziende *multiutility*, le quali rappresentano un'importante realtà imprenditoriale, in grado di competere, in alcuni casi, anche a livello internazionale.

Il PRESIDENTE ringrazia gli intervenuti e li congeda, dichiarando conclusa l'audizione.

Sono introdotti, infine, i rappresentanti dell'ANEA (Associazione Nazionale Autorità ed Enti di ambito) e dell'ANIDA (Associazione Nazionale Imprese Difesa Ambiente)

Dopo una breve introduzione del PRESIDENTE, interviene Luciano Baggiani, presidente dell'Associazione Nazionale Autorità e Enti di Ambito, organismi costituiti fra i comuni per il settore dei servizi idrici, dopo la riforma adottata in materia nel 1994. Egli si sofferma sullo stato critico dei servizi idrici, sul modello organizzativo prefigurato dalla riforma legislativa già compiuta, sullo stato di attuazione di quella stessa riforma, il cui elemento rilevante è quello relativo alla misurazione della qualità del servizio: in proposito non è prioritaria la questione delle forme della gestione, trattandosi di affidamenti di lungo periodo, sulla necessità, comunque, di un soggetto pubblico che regoli la gestione. Occorre, inoltre, un'autorità indipendente nazionale di settore, competente in materia di tariffe, definizione dei livelli minimi dei servizi e a garanzia degli altri fattori di qualità e di equità.

Per le peculiarità del settore idrico va pertanto rafforzato il ruolo dell'autorità pubblica, locale e nazionale.

Mette a disposizione della Commissione, infine, un documento che contiene le considerazioni appena svolte.

Interviene quindi Maria Vittoria Pisante, vice presidente dell'Associazione Nazionale Imprese Difesa Ambiente, che aderisce alla Confindustria. Segnala, anzitutto, l'esigenza di coordinare i contenuti del disegno di legge n. 772 e quelli del codice dell'ambiente, con particolare riguardo al settore idrico.

Nella consapevolezza delle peculiarità della risorsa acqua, sarebbe tuttavia auspicabile una forma mista di gestione, pubblica e privata, anche per assicurare una qualità dei servizi più adeguata. La presenza di imprese private, selezionate con gare, assicura un elemento competitivo nella definizione dei progetti industriali, che può determinare risultati migliori per gli utenti.

Per la stessa Associazione, interviene quindi il direttore generale, Francesco Ferrante, che si sofferma sul settore dei rifiuti, segnalando a sua volta un'esigenza di coordinamento tra il disegno di legge n. 772 e il codice dell'ambiente. Quanto agli interventi di bonifica, è bene valutare se sia opportuno escludere il metodo della gara, data la rilevanza delle questioni coinvolte.

I rappresentanti dell'Associazione mettono a disposizione della Commissione una documentazione sui temi oggetto dell'audizione.

Il PRESIDENTE assicura che i documenti depositati saranno disponibili per la pubblica consultazione.

Ringrazia, quindi, gli ospiti appena intervenuti, dichiarando conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è infine rinviato.

*La seduta termina alle ore 17,35.*