

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	173
COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE	173
Sull'ordine dei lavori	174
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 40, 9° COMMA, DEL REGOLAMENTO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA:	
Modifica degli articoli 22 e 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di riordino dei servizi pubblici locali e disposizioni transitorie (S. 4014). Disposizioni in materia di servizi pubblici locali e di esercizio congiunto di funzioni di comuni e province (Risultante dallo stralcio, deliberato dall'Assemblea il 21 gennaio 1998, degli articoli 10 e 11 del testo proposto per il disegno di legge d'iniziativa governativa) (S. 1388-ter). DEBENEDETTI – Norme per l'apertura al mercato dei servizi pubblici locali, per la loro riorganizzazione e sviluppo su base concorrenziale (S. 3295). MAGNALBÒ e PASQUALI – Riforma dei servizi pubblici economici locali, di cui al Capo VII della legge 8 giugno 1990, n. 142 (S. 3448). Parere alla 1 ^a Commissione del Senato della Repubblica (<i>Esame e rinvio</i>)	174
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 102, 3° COMMA, DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI:	
Norme derogatorie in materia di gestione delle farmacie urbane e rurali (C. 4285-B) Parere alla XII Commissione della Camera dei deputati (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	177

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

L'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito dalle 13.30 alle 13.35 sui lavori della Commissione.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Mercoledì 15 settembre 1999. — Presidenza del Presidente Mario PEPE.

La seduta comincia alle 13.35.

Il Presidente Mario PEPE fa presente che, oltre che al consueto esame in sede

consultiva dei progetti di legge sui quali sia sollecitato il parere da parte delle commissioni di merito, la Commissione dovrà portare a conclusione entro il 30 settembre le due indagini conoscitive sul ruolo delle regioni nel sistema delle politiche pubbliche per le aree depresse e sulle problematiche della transizione costituzionale dal federalismo amministrativo allo Stato federale. Saranno inoltre svolte nel mese di ottobre due missioni conoscitive presso le regioni Emilia-Romagna (presumibilmente il 1° ottobre prossimo) e Abruzzo; il successivo appuntamento con le istituzioni regionali riguarderà la Calabria. Gli uffici stanno anche studiando l'organizzazione di una visita della Commissione presso il Bundesrat. La Commissione, inoltre, ascolterà in audi-

zione, come convenuto nella seduta del 7 luglio scorso, una rappresentanza delle regioni sulle problematiche inerenti all'introduzione di una disciplina statale del volo in zone di montagna e sarà impegnata nell'esame di tre schemi di decreti legislativi, attuativi della legge n. 59 del 1997: si tratta, in particolare, dello schema di decreto concernente l'individuazione della rete autostradale e stradale nazionale, dello schema di decreto recante disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo n. 112 del 1998 e dello schema di decreto in materia di invalidi civili. Il presidente ricorda che il termine di scadenza della delega, precedentemente fissato al 31 luglio dell'anno corrente, è stato prorogato dalla legge 29 luglio 1999, n. 241, di ulteriori novanta giorni.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle 13.40.

Mercoledì 15 settembre 1999. — Presidenza del Presidente Mario PEPE, indi del Vicepresidente Guido DONDEYNAZ.

La seduta comincia alle 13.40.

Sull'ordine dei lavori.

Il Presidente Mario PEPE, in attesa del deputato Valducci, relatore sul primo argomento all'ordine del giorno, propone un'inversione dell'ordine del giorno medesimo, nel senso di procedere immediatamente all'esame dei disegni di legge in materia di servizi pubblici locali.

La Commissione conviene.

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 40, 9° COMMA, DEL REGOLAMENTO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

Modifica degli articoli 22 e 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di riordino dei servizi pubblici locali e disposizioni transitorie (S. 4014).

Disposizioni in materia di servizi pubblici locali e di esercizio congiunto di funzioni di comuni e province (Risultante dallo stralcio, deliberato dall'Assemblea il 21 gennaio 1998, degli articoli 10 e 11 del testo proposto per il disegno di legge d'iniziativa governativa) (S. 1388-ter).

DEBENEDETTI — Norme per l'apertura al mercato dei servizi pubblici locali, per la loro riorganizzazione e sviluppo su base concorrenziale (S. 3295).

MAGNALBÒ e PASQUALI — Riforma dei servizi pubblici economici locali, di cui al Capo VII della legge 8 giugno 1990, n. 142 (S. 3448).

Parere alla I Commissione del Senato della Repubblica.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame dei disegni di legge in titolo.

Il senatore Vittorio PAROLA (DS), *relatore*, riferisce innanzitutto sul disegno di legge governativo n. 4014, che attua una vera e propria rivoluzione nel settore dei servizi pubblici locali, nell'intento di accorciare le distanze con le normative e le forme di gestione europee. Si introduce la concorrenza al posto del regime di monopolio oggi prevalente nella prospettiva di realizzare, quando l'attuazione del provvedimento andrà a regime, un sistema più efficiente e più efficace di gestione dei servizi pubblici locali, con un complessivo miglioramento del servizio e contenimento delle tariffe.

Il disegno di legge S. 4014 consta di due articoli: l'articolo 1 riscrive totalmente il capo VII della legge n. 142 del 1990; l'articolo 2 introduce disposizioni transitorie per l'attuazione della riforma dei servizi.

Il nuovo testo dell'articolo 22 riprende la nozione elastica di servizio pubblico locale come « produzione di beni e attività rivolti a realizzare fini sociali ed a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali », già contenuta nel testo vigente della legge 142. L'individuazione in concreto dei servizi pubblici viene così effettuata da comuni e province nell'ambito di una discrezionalità che risulta ampia, ma indispensabile perché

tali enti possano correttamente esprimere i bisogni delle proprie collettività. Viene invece superato il principio, contenuto nel comma 2 dell'articolo 22 (testo vigente) della riserva di legge in tema di individuazione dei servizi in regime di monopolio dell'ente locale. Da una parte, infatti, si individuano alcuni settori di servizi (energia non elettrica, rifiuti, trasporti collettivi, gas e ciclo idrico, nonché quelli eventualmente previsti in un apposito regolamento di delegificazione), i cosiddetti servizi a rilevanza industriale, per i quali appare confermata la riserva esclusiva dell'ente locale, anche se a fronte del monopolio nella gestione dei servizi all'utenza si introduce la regola della competizione (della gara) per la scelta del soggetto gestore. Per quanto riguarda i servizi pubblici non industriali, invece, il comma 9, ultimo periodo, del nuovo testo dell'articolo 22, affida ad appositi regolamenti governativi l'individuazione dei servizi pubblici locali che debbono essere svolti in regime di concorrenza e per i quali è richiesta la semplice autorizzazione amministrativa.

Il nuovo articolo 23 indica la modalità dell'affidamento a mezzo gara. La distinzione tra servizi pubblici industriali e altri servizi pubblici locali appare fondamentale ai fini delle modalità di affidamento della gestione. Per i primi, infatti, l'affidamento avviene con gara, cui sono ammesse società di capitali e cooperative a responsabilità limitata, nonché i cosiddetti gruppi europei di interesse economico. Il metodo di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma per gli aspetti di dettaglio della procedura si rinvia ad un regolamento governativo, adottato previ pareri della autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità e della Conferenza unificata Stato-regioni-autonomie locali. È posto un limite massimo di durata dell'affidamento fissato in dieci anni, che sale a quindici per il ciclo dell'acqua e scende a nove per il trasporto e a cinque nel caso di separazione della gestione del servizio da quella rete e degli impianti. Per i servizi pubblici non industriali l'ente locale può scegliere tra affi-

damento in base a gara e affidamento diretto a una società di capitali controllata dall'ente locale. È prevista, inoltre, al comma 5 dell'articolo 22, la possibilità per l'ente locale di costituire per l'esercizio di servizi a contenuto sociale, un ente strumentale, denominato « istituzione », dotato di personalità giuridica, di autonomia gestionale e di un proprio statuto approvato dal consiglio dell'ente locale. La gestione diretta in economia è consentita solo per i servizi pubblici di modeste dimensioni.

Il comma 8 del nuovo articolo 22 distingue i compiti di gestione del servizio (affidati al gestore) e quelli che attengono alla « politica » del servizio pubblico (indirizzo, controllo, programmazione, determinazione dei massimi tariffari), che spettano agli enti locali.

Nell'articolo 2 del disegno di legge, infine sono contenute norme transitorie e finali che regolano le fasi di passaggio dall'attuale situazione alla nuova normativa. La data fatidica è il 30 giugno 2000. Entro questa data debbono essere adottate le deliberazioni relative all'attuazione della legge. Dalla stessa data decorre l'eventuale proroga dell'affidamento o della concessione attuale, con un tempo stabilito in tre anni per i servizi di trasporto collettivo, in quattro anni per i servizi di gestione dei rifiuti solidi urbani e in cinque anni per i servizi di erogazione del gas.

Sono presenti nel testo alcune norme di tutela, che il relatore ritiene debbano essere evidenziate. I comuni debbono disciplinare l'assunzione dei pubblici servizi, assicurando la regolarità, la continuità, la economicità e la qualità dell'erogazione in condizioni di eguaglianza. Il diritto alla qualità del servizio deve essere eguale per tutti, si tratti di cittadini di una metropoli, o di uno sperduto paesetto di montagna. Le norme a regime non dovranno consentire alcuna forma di discriminazione dei gestori di pubblico servizio « in ordine al trattamento tributario, all'accesso al credito, alla concessione di contribuzioni o agevolazioni da chiunque dovuta per la gestione del servizio ». A tutela degli utenti

è prevista una carta dei servizi, che fa parte integrante del contratto di servizio, stipulato fra il comune e il concessionario. Sarebbe importante se il contratto di servizio fosse accompagnato da un piano di qualità, relativo all'erogazione e al miglioramento del servizio stesso. Ad avviso del relatore, questo è un punto che va approfondito, nel senso che gli standard qualitativi, quantitativi, ambientali e di sicurezza dovrebbero essere non tanto stabiliti genericamente, quanto riferirsi alla capacità gestionale, alle normative di qualità e alle procedure di certificazione previste dall'Unione europea per i servizi pubblici locali, a cominciare dalla certificazione Iso 9.000 delle strutture a cura di organismi di certificazione ufficiale accreditati secondo le norme UNI EN 45.000 nell'ambito della Comunità europea. A tutela dei dipendenti di un'azienda che gestisce un determinato servizio, qualora la gara sia vinta da un concorrente, nei criteri di valutazione dell'offerta è inserito il piano di riutilizzo del personale dipendente del gestore uscente.

Il relatore si sofferma quindi sui disegni di legge concorrenti (S. 1388-ter di iniziativa governativa, S. 3295, di iniziativa del senatore Debenedetti, e S. 3448, di iniziative dei senatori Magnalbò e Pasquali). I suddetti disegni di legge hanno certamente contribuito alla formazione del testo proposto; in particolare il testo « liberal » del senatore Debenedetti ha contribuito a superare chiusure monopolistiche presenti nell'iniziale progetto governativo S. 1388-ter. Il relatore concorda, in particolare, con l'idea della necessità che gli standard di qualità dei servizi e i conseguenti costi reali di riferimento siano certificati. Per quanto riguarda il disegno di legge S. 3448, accanto a spunti di grande interesse come l'articolo 13 relativo alla convenzione regolatrice del servizio, il relatore ritiene che ci sia un eccesso di organicità, che rischierebbe di dar vita ad un sistema troppo regolamentato e quindi poco flessibile e poco adatto alle trasformazioni economiche e sociali in atto.

Il relatore, inoltre, fa presente che è attualmente all'esame della V Commissione Bilancio della Camera il disegno di legge C. 5601, recante delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle disposizioni in materia di dismissione e gestione delle partecipazioni pubbliche, esaminato dalla Commissione per le questioni regionali nelle sedute del 10 e 16 marzo scorsi. Tale normativa dovrà essere naturalmente coordinata e resa coerente con la riforma dei servizi pubblici locali. Infine, ricorda che è pervenuto al Parlamento e alla Commissione un voto deliberato dal Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna lo scorso 28 luglio, che auspica l'approvazione della legge di riforma dei servizi pubblici locali. Ritengo quindi opportuno che la Commissione ascolti sull'argomento anche una rappresentanza della Conferenza dei Presidenti delle regioni.

In conclusione, il relatore esprime una valutazione positiva sul disegno di legge S. 4014, da integrare con le osservazioni che emergeranno dal dibattito.

Il deputato Riccardo MIGLIORI (AN), nel ringraziare il senatore Parola per la relazione svolta, rileva come la riforma dei servizi pubblici intervenga con grave ritardo rispetto alle reali esigenze del paese. Intendendo per ora limitarsi ad alcune considerazioni di metodo, ritiene necessario che la Commissione proceda a un'audizione delle regioni sull'argomento, tenuto conto del ruolo essenziale che l'ente regione è chiamato a svolgere come soggetto di programmazione. Deve inoltre esprimere una preoccupazione, derivante dalla constatazione che molti enti locali stanno rinnovando le concessioni in essere per periodi di durata in alcuni casi addirittura ultraventennale. Ora, se l'obiettivo che si vuole perseguire e sul quale egli stesso conviene è di arrivare ad una liberalizzazione dei servizi da attuare nell'interesse dei cittadini, è a suo avviso necessario scoraggiare operazioni che di fatto vanificherebbe lo scopo principale della legge.

Il deputato Eugenio DUCA (DS-U) propone che la Commissione, oltre a sentire le regioni, ascolti anche le organizzazioni sindacali per gli aspetti che concernono la tutela dei lavoratori. È infatti da scongiurare il pericolo che l'apertura dei servizi alla concorrenza tra imprese si traduca in una competizione sulle condizioni contrattuali da applicare ai lavoratori.

Il Presidente Mario PEPE ritiene che si possa senz'altro procedere alle audizioni proposte, nelle forme previste dai regolamenti parlamentari e previo coordinamento con la Commissione Affari costituzionali del Senato, che sta svolgendo un'approfondita istruttoria sull'argomento.

Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

**ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 102, 3°
COMMA, DEL REGOLAMENTO DELLA CAMERA
DEI DEPUTATI**

**Norme derogatorie in materia di gestione delle
farmacie urbane e rurali (C. 4285-B).**

Parere alla XII Commissione della Camera dei deputati.

*(Esame e conclusione – Parere favorevole
con osservazioni).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Il deputato Mario VALDUCCI (FI), *relatore*, riferisce che la proposta di legge in esame, di iniziativa dei senatori Meduri, Mulas, Monteleone e Bevilacqua, approvata, dopo una duplice navetta, dalla Commissione Igiene e sanità del Senato lo scorso 17 giugno, reca norme derogatorie alla disciplina concorsuale stabilita per il conferimento delle sedi farmaceutiche. In particolare all'articolo 1 è prevista l'attribuzione della titolarità della sede – a domanda e con una procedura di mero accertamento dei presupposti – a favore dei farmacisti che abbiano maturato un'anzianità di tre anni di gestione prov-

visoria della farmacia, anche se risultino aver superato il limite di sessant'anni. Condizioni ulteriori sono che per la sede non sia stata pubblicata la relativa graduatoria di concorso e che il farmacista che intende fruire del beneficio nell'ultimo decennio non abbia alienato altra farmacia né abbia conseguito altre sanatorie. L'articolo 2 contiene disposizioni dirette a semplificare le procedure di assegnazione delle farmacie per evitare il fenomeno delle sedi vacanti. In particolare il comma 2 di detto articolo stabilisce che le sedi rese disponibili siano attribuite ai candidati cui non è stata assegnata una delle farmacie messe a concorso. La disposizione non appare chiara in quanto non specifica il riferimento temporale per l'accertamento della vacanza delle sedi. Sarebbe qui opportuno, ad avviso del relatore, che, anche attraverso un ordine del giorno interpretativo, venisse chiarito il termine cui fare riferimento per stabilire la vacanza della sede.

Per quanto concerne i profili di interesse della Commissione, il relatore ricorda che la disciplina del servizio di assistenza farmaceutica rientra nella competenza legislativa concorrente delle regioni, facendo parte della più ampia materia dell'assistenza sanitaria. Le relative competenze di carattere amministrativo (individuazione delle sedi farmaceutiche, procedure concorsuali per la loro assegnazione, provvedimenti di decadenza, autorizzazione alle gestioni provvisorie) sono state trasferite alle regioni già con il decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 4. Pertanto, poiché la normativa in esame introduce deroghe ad un principio stabilito con legge dello Stato (quello del concorso pubblico per l'accesso alla titolarità delle sedi farmaceutiche) deve ritenersi rispettato, a giudizio del relatore, il criterio di riparto delle competenze tra Stato e regioni posto dall'articolo 117 della Costituzione, in quanto solo la legge statale può fissare limiti e deroghe ai principi fondamentali di una materia nella quale sussiste la potestà legislativa di dettaglio delle regioni. Parimenti, appaiono rispettate le competenze

regionali attinenti all'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative (articolo 1, comma 4).

In conclusione, il relatore propone che la Commissione esprima un parere favorevole con una osservazione, nei termini sopra esposti, riferita all'articolo 2, 2° comma.

Il deputato Giovanni BRUNALE (DS-U) rileva che dalla lettura del testo in esame, attraverso l'espresso riferimento, contenuto nell'articolo 1, all'articolo 129 del testo unico delle leggi sanitarie, potrebbe emergere un'interpretazione restrittiva della normativa in via di approvazione per quanto concerne i gestori provvisori pubblici di farmacie, nonostante un diverso e

ormai consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa. Propone quindi di integrare il parere con un'osservazione tesa a far sì che la Commissione di merito valuti come nella stessa posizione di gestori provvisori di sedi farmaceutiche si trovino sia soggetti privati sia soggetti pubblici (i comuni) e ad evidenziare che la normativa di sanatoria in questione può quindi essere applicata a tutti i gestori provvisori, pubblici e privati.

Accogliendo il relatore le indicazioni del deputato Brunale, la Commissione infine approva la proposta di parere del relatore con le osservazioni emerse dal dibattito.

La seduta termina alle 14.10.