

## INDICE

<u>Premessa</u>	Pag.	3
<u>1. Recente evoluzione del concetto di servizio pubblico locale</u>	Pag.	4
<u>1.1 La nascita di un mercato dei servizi pubblici locali</u>	Pag.	5
<u>1.2 la scelta del socio nella dottrina.....</u>	Pag.	6
<u>2. L'evoluzione delle nuove società per azioni</u>	Pag.	8
<u>2.1 Il ruolo dell'ente locale</u>	Pag.	8
<u>2.2 Strumenti e sistemi di gestione</u>	Pag.	11
	Pag.	14
<u>3. La procedura di esternalizzazione dei servizi comunali: anno 2002.</u>	Pag.	14
<u>4. La definizione del processo di esternalizzazione dei servizi: anno 2005</u>	Pag.	21
<u>4.1 Le società miste comunali</u>	Pag.	22
<u>4.2 L'Unità di controllo comunale</u>	Pag.	28
<u>4.3 Il Piano occupazionale: La stabilizzazione lavoratori precari indicati negli elenchi trasmessi a corredo delle lettere d'invito a partecipare alle selezioni dei partners privati, (marzo 2002)</u>	Pag.	30
<u>5. La gestione dei tributi comunali: Il caso RE.G.E.S. S.p.A.</u>	Pag.	31
<u>5.1 Il Socio Privato</u>	Pag.	31
<u>5.2 I servizi affidati alla Società RE.G.E.S. S.p.A.</u>	Pag.	32
<u>5.3 La gestione integrata delle entrate</u>	Pag.	33
<u>5.3.1. Riordino completo delle banche dati</u>	Pag.	33
<u>5.3.2. La predisposizione di Banca Dati</u>	Pag.	33
<u>5.3.3. Recupero evasione per ogni entrata gestita</u>	Pag.	34
<u>5.3.4. Utilizzo di tecnologia all'avanguardia</u>	Pag.	34
<u>5.3.5. Occupazione/Formazione</u>	Pag.	35
<u>Conclusioni</u>	Pag.	35

## **Premessa**

Le Amministrazioni Pubbliche negli ultimi decenni sono orientate a riconsiderare il loro *modus operandi* nell'erogazione dei principali servizi e nelle diverse peculiarità d'intervento, attuando una forma di integrazione e implementazione con il settore privato.

La progressiva convergenza delle classi dirigenti e dell'opinione pubblica sulla necessità di elevare lo standard delle prestazioni di un'Amministrazione, offre l'opportunità di "condividere" con il soggetto privato l'erogazione dei principali servizi d'utilità generale. Ciò ha posto il Comune di Reggio Calabria di fronte ad una sfida d'enorme portata: assumere un prevalente ruolo di regolazione e controllo dei servizi e abbandonare la gestione diretta degli stessi che verrà affidata progressivamente alle società private.

Proprio per perseguire l'obiettivo di economicità ed efficacia, qualche anno addietro, il Consiglio comunale deliberava di esternalizzare alcune funzioni, costituendo quattro società miste per la gestione dei principali servizi pubblici locali quali: la raccolta dei rifiuti solidi urbani e la raccolta differenziata; l'informatizzazione dei servizi comunali; la gestione integrata dei beni e degli impianti comunali, in una logica di "global service"; l'assistenza nella gestione e riscossione delle entrate e dei tributi locali.

La scelta del partner privato, per ciascuna delle quattro società a prevalente capitale pubblico (51%), è stata fatta sulla base di un dettagliato piano d'impresa, realizzato per consentire all'Amministrazione Comunale di svolgere effettivamente le funzioni di regolazione e controllo, ma soprattutto per dare alla comunità servizi di "Qualità".

Nell'ambito dei servizi oggetto di esternalizzazione l'Amministrazione Comunale di Reggio Calabria si è data, inoltre, un ulteriore obiettivo: stabilizzare i lavoratori coinvolti in progetti socialmente utili o di pubblica utilità (LSU/LPU).

E' così che il Comune di Reggio Calabria conduce la Sua "sfida" per la crescita del Territorio: dare in gestione i servizi ma, allo stesso tempo, indicare gli obiettivi strategici che porteranno gli "Enti", partecipati dalla stessa Amministrazione, a verificare il risultato, prestando particolare attenzione alla soddisfazione dell'"Utente".

Il Sindaco di Reggio Calabria  
**Giuseppe Scopelliti**

## 1. Recente evoluzione del concetto di servizio pubblico locale

Il concetto di servizio pubblico locale costituisce un'astrazione che ha assunto nel tempo e nello spazio contenuti relativi.

Il suo carattere dinamico è funzione del riconoscimento che viene attribuito dalla comunità locale e dai decisori politici che la rappresentano ad un determinato servizio di pubblica utilità, in relazione alla capacità di tale servizio di rispondere alle esigenze ed ai bisogni espressi esplicitamente o implicitamente ed ai vantaggi che ne derivano grazie al contributo offerto al progresso civile, economico sociale della collettività amministrata. **(S. Bozzoli, Riforma dei servizi pubblici locali: i nuovi assetti per l'ente locale, in le aziende dei servizi pubblici locali, a cura di M. Malazzani e S. Bozzoli, Maggioli Editore, Rimini, 2005).**

I servizi pubblici si possono accomunare per il fatto di essere "il risultato dell'attività organizzata posta in essere per soddisfare un bisogno pubblico" **(Elio Borgonovi, La pubblica amministrazione come sistema di aziende composte, Milano, Giuffrè 1984)** e pertanto ascrivibile ad una categoria unitaria.

L'amministrazione pubblica può adempiere a tale responsabilità in due modi: svolgendo direttamente i processi di produzione ed erogazione del servizio, o limitandosi a predisporre le condizioni di sistema affinché questo sia erogato da soggetti terzi nel rispetto dell'interesse pubblico.

Nel primo caso si configura la forma della gestione diretta. Nel secondo caso, essa assolve alle funzioni di indirizzo, controllo, o a funzioni di regolazione dell'attività di soggetti terzi.

Ma quali sono i tratti salienti che caratterizzano il concetto di servizio pubblico?

Pur esistendo un quadro articolato di riferimento non vi è identificata ancora un'accezione univoca del concetto stesso di servizio pubblico locale, tant'è che a partire dagli anni '90 il diritto comunitario si è orientato sulla categoria logica del "servizio di interesse economico generale".

Il Trattato che introduce la Costituzione Europea, infatti, prevede espressamente la base legale per la disciplina dei "servizi di interesse economico generale". (art.II-36, III-6, III-55).

Entrando nello specifico la normativa comunitaria sui servizi di interesse economico generale include un insieme di specifiche prerogative che fanno ascrivere questi servizi alla categoria dei servizi universali tra cui:

- **l'universalità** (si riferisce ai requisiti e alle modalità di erogazione del servizio che deve essere a disposizione di tutti gli utenti, ovunque sul territorio, a livello qualitativo prestabilito e ad un prezzo accessibile);
- **la continuità** (si riferisce alla fornitura del servizio senza interruzioni, sulla quale esercita l'azione di verifica e di controllo l'ente pubblico esaminati gli standard qualitativi ritenuti necessari per garantire adeguati livelli di soddisfazione dell'utente);
- **la qualità del servizio** (si riferisce alla definizione ed al monitoraggio dei requisiti)
- **l'accessibilità delle tariffe** (impone che il servizio venga offerto ad un prezzo fruibile da tutti e favorisca la coesione economica e sociale)
- **la tutela degli utenti** (presuppone fattori quali la buona qualità di servizio, la sicurezza fisica, e la protezione sanitaria, la trasparenza, la libertà di scelta del servizio e del fornitore, l'esistenza di organismi di regolazione, la partecipazione attiva di rappresentanti di utenti alla valutazione dei servizi, la possibilità di scelta delle modalità di pagamento).

### 1.1 La nascita di un mercato dei servizi pubblici locali

La lunga evoluzione della disciplina dei servizi pubblici locali e la complessiva revisione degli assetti regolativi nazionali è dovuta alla necessità di porre mano alla difficoltà economica degli enti concessionari ed alle nette prescrizioni comunitarie.

Con riferimento agli aspetti normativi, nonostante i numerosi tentativi di dare organicità ad un comparto che racchiude segmenti di business eterogenei e con forti elementi di specificità, il quadro regolamentare dei servizi pubblici locali risulta essere ancora frammentario. A questo si aggiunge la complessità delle diverse discipline di settore, non sempre coerenti, sia a livello nazionale che a livello comunitario, con la più ampia normativa dei Servizi pubblici locali.

In Italia le imprese operanti nel segmento si sono confrontate con un profilo normativo in rapida evoluzione. Alla L. 142/90 che all'art. 22 individuava fra le forme di gestione possibili la società per azioni, ha fatto seguito l'articolo 35 della L. 448/2001 (legge finanziaria 2002) che ha stabilito l'impossibilità di ricorrere ad un modello diverso dalla s.p.a. per la gestione dei servizi pubblici di rilevanza industriale assegnando gli stessi servizi esclusivamente mediante meccanismo di gara. Tutto ciò fino alle modifiche all'art.113 del TUEL introdotte con l'art. 14 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, in seguito convertito in legge dalla L. 24 novembre 2003, n. 326 e dall'art. 4, c. 234, della legge Finanziaria 2004, L. 24 dicembre 2003, n. 350.

La liberalizzazione ha comportato di procedere ad una ri-regolazione e dunque al superamento dei monopoli pubblici esistenti con l'apertura alla concorrenza come richiesto anche dalle direttive europee; questo processo si è aggiunto alla

privatizzazione, già realizzata attraverso la disciplina della L. 474/1994, che ha stabilito la cessione delle partecipazioni azionarie detenute dallo stato o degli enti da esso costituiti nelle società operanti in tutta una serie di settori.

Le disposizioni della L. 474/94 assumono rilievo in quanto subordinano il processo di dismissione delle quote pubbliche alla contemporanea realizzazione di organismi indipendenti per la regolazione delle tariffe ed il controllo della qualità: si ha cioè la nascita di un sistema di regolazione che va ad affiancare quello di privatizzazione, anziché l'avvio di un processo di autentica deregulation, nell'ottica di progressivo, ancorché graduale, superamento delle regole, dei vincoli e dei controlli all'azienda sviluppata dalle dinamiche competitive.

## **1.2 La scelta del socio nella dottrina....**

La disciplina delle società miste a prevalente capitale pubblico locale ha sin dall'inizio posto rilevanti problemi in ordine alle procedure da seguire per la scelta dei soci. L'unica norma che regola *expressis verbis* il fenomeno è l'art. 12 della legge 498/1992 che impone l'osservanza dell'evidenza pubblica in ordine alla scelta dei partners privati e all'allocatione dei titoli azionari sul mercato; ma la disposizione riguarda il modulo della società a prevalente capitale privato. Il sistema, invece, tace circa la scelta del socio privato nella società con capitale pubblico maggioritario. In dottrina si sono formati due diversi orientamenti:

A) Secondo il primo indirizzo, la scelta del partner privato minoritario non può che svolgersi secondo le regole dell'evidenza pubblica dal momento che il nostro ordinamento configura la società come un contratto, e se ad esso partecipa un ente pubblico è necessario applicare le regole contabilistiche sull'attività negoziale pubblica. A sostegno di tale tesi si richiama l'art. 17 comma 59 della legge 127/1997, il quale prevede la possibilità per i comuni e le città metropolitane di costituire società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, imponendo che <<gli azionisti privati delle società per azioni, siano scelti tramite procedure di evidenza pubblica>> indipendentemente dalla prevalenza o meno del capitale pubblico. Tale l'obbligo, si afferma, è volto a tutelare la parità di trattamento tra tutti i soggetti interessati alla gestione del servizio stesso, nonchè il rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento della amministrazione<sup>1</sup>[24];

B) Un secondo orientamento, invece, esclude l'applicazione delle regole dell'evidenza pubblica al contratto di società in forza della sua natura associativa (e non di scambio); la scelta del partner dovrebbe invece procedere dall'intuitu personae, considerando non esclusivamente la maggiore o minore convenienza economica dell'offerta, ma una serie di ulteriori presupposti rilevanti ai fini della gestione di un'attività economica, per un obiettivo comune. Inoltre, nel caso di

---

<sup>1</sup>

costituzione di società miste a prevalente capitale pubblico locale costituisce sufficiente garanzia la partecipazione maggioritaria dell'ente locale, titolare del capitale di comando.

La creazione di un mercato dei servizi pubblici basato su un sistema concorrenziale nel quale le ex-aziende municipalizzate si trasformano in società di capitali e partecipano insieme ad altri soggetti alla gara per l'affidamento del servizio ha fatto sorgere il problema della qualificazione di tali società in riferimento al loro regime giuridico, alle modalità di costituzione ed agli strumenti utilizzati per l'affidamento del servizio. La Corte di Giustizia Ce<sup>2</sup> si è pronunciata individuando i caratteri di un organismo di diritto pubblico nell'esistenza di personalità giuridica, nell'istituzione al fine di perseguire interessi generali e svolgimento di attività finanziata in modo maggioritario dallo stato. Questi requisiti sono presenti nelle s.p.a nate dalla privatizzazione del settore dei servizi pubblici ciononostante la giurisprudenza italiana sul punto si è divisa.

La Corte di Cassazione<sup>3</sup> ha riconosciuto a tali società, sia a capitale pubblico minoritario che maggioritario, la qualificazione di soggetti di diritto privato distinti dall'amministrazione pubblica mentre il Consiglio di Stato si è pronunciato in maniera opposta ritenendo che si trattasse di organismi di diritto pubblico. Dopo una fase iniziale di contrasto dottrina e giurisprudenza si sono però orientate escludendo che la semplice veste formale di s.p.a. sia idonea a trasformare la natura pubblicistica di soggetti che continuano ad essere affidatari di rilevanti interessi pubblici atteso che la tutela di questi ultimi non può subire restrizioni per il solo fatto del mutamento della veste formale del soggetto giuridico che per il resto mantiene inalterate le proprie funzioni e quindi la propria connotazione pubblicistica.

Tali società vengono però qualificate di "diritto speciale"<sup>4</sup> proprio per la loro natura differente rispetto alle regole proprie del diritto societario: esse presentano infatti notevoli diversità sotto il profilo genetico, funzionale e di rapporti con l'interesse generale. Si pensi solo per fare alcuni esempi che esse hanno un oggetto sociale non individuato dai soci ma predeterminato nel perseguimento di interessi generali.

---

<sup>2</sup> Si tratta di due pronunce della Corte di Giustizia in materia di appalti pubblici in cui vengono enucleati i presupposti di un organismo di diritto pubblico: sentenza 15 gennaio 1998, causa C-44/96 e sentenza 10 maggio 2001, cause riunite C-223/99 e C-260/99.

<sup>3</sup> Sentenza Corte Cassazione n.4989 del 6/05/1995 sez. unite confermata da Cass. n.2738/1997

<sup>4</sup> Sentenza Corte Cost. 466/93.

## **2. L'evoluzione delle nuove società per azioni**

### **2.1 Il ruolo dell'ente locale**

Il concetto di liberalizzazione del sistema dei servizi pubblici locali, pone gli enti locali nelle condizioni di non procedere più all'affidamento diretto dei servizi ad imprese pubbliche o miste e nella progressiva esclusione della amministrazione dall'intervento diretto nell'erogazione del servizio.

Tale orientamento era stato introdotto già nel 1990 quando la l. nr.142 aveva fissato, peraltro in termini non perentori, il principio della "residualità" della gestione in economia rispetto alle nuove forme di azienda speciale (per i servizi a rilevanza economica ed imprenditoriale) e della istituzione (per i servizi sociali senza rilevanza economica imprenditoriale). Dopo un lungo ed acceso dibattito intorno alla modifica dell'ordinamento delle autonomie locali la legge 448/2001 (legge finanziaria per l'esercizio 2002) ha portato all'esclusione della possibilità di ricorrere alla gestione in economia per i servizi a rilevanza industriale, così come ha escluso la possibilità di affidamento diretto di tali servizi a imprese controllate dagli enti locali, ponendo il vincolo della selezione del gestore mediante procedure ad evidenza pubblica (Cfr. art.35 l. 448/2001).

Lo scenario che si è andato delineando, sancito dall'art. 35 L. 448/2001, inoltre, prevedeva una separazione netta fra le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, esercitate dalle nuove s.p.a., ed il relativo controllo che rimane una prerogativa dell'ente locale.

Nel quadro legislativo vigente un punto di riferimento è il D. Lgs. 286/99 laddove all'art. 1 prevede i principi generali del controllo interno disponendo che le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della rispettiva autonomia, si dotino di strumenti adeguati a verificare l'efficacia, efficienza ed economicità in modo da poter eventualmente porre in essere interventi correttivi; esso aggiunge inoltre che ce ne deve essere anche uno di gestione e sulle strategie<sup>5</sup>.

Il controllo inoltre non deve essere orientato soltanto ad una verifica del rispetto dei criteri caratterizzanti l'azione amministrativa ma anche alla congruenza fra gli obiettivi prefissati ed i risultati raggiunti: esso infatti è teso a verificare "l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e negli altri atti di indirizzo

---

<sup>5</sup> Art. 1 comma 1 D. Lgs.: "Le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della rispettiva autonomia, si dotano di strumenti adeguati a: a) garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile); b) verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (controllo di gestione); c) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (valutazione della dirigenza); d) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti (valutazione e controllo strategico).

politico<sup>6</sup>. L'attività stessa consiste nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi prescelti, le scelte effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali...."<sup>7</sup>.

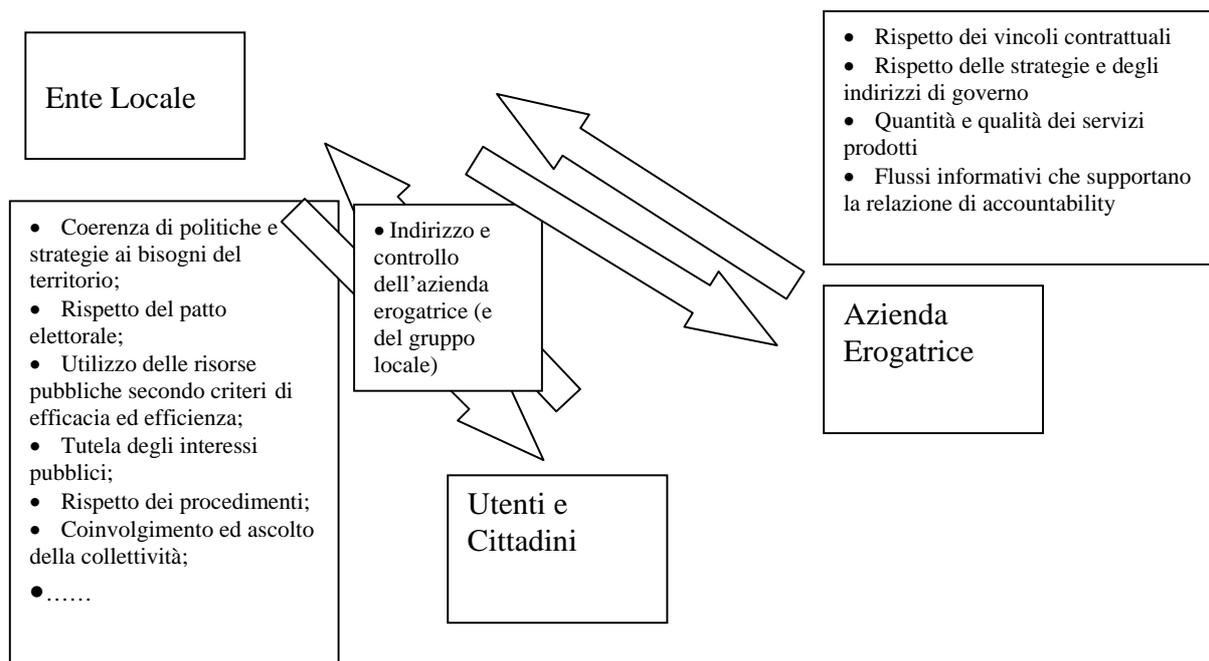
Proprio la nuova situazione determinata dalle modifiche legislative ha fatto sì che tali meccanismi e procedure si siano sviluppati non più soltanto all'interno delle pubbliche amministrazioni ma anche all'esterno ed in particolare nei confronti delle società di capitali appena costituite: l'obiettivo perseguito dalla pubblica amministrazione è infatti divenuto quello di porre in essere un controllo efficace in grado di dirigere i processi ed ottimizzare i risultati.

Gli Enti locali, cioè, cedono poteri e responsabilità di gestione dei servizi a soggetti/entità esterne, ma mantengono funzioni di governo e direzione strategica e rimangono responsabili nei confronti dei cittadini e della comunità di riferimento della quantità/qualità dei servizi prodotti, delle modalità e dell'efficienza della gestione delle risorse (pubbliche) cedute, del rispetto dei principi di trasparenza e corretta gestione dei servizi e della coerenza delle azioni con le politiche e le priorità strategiche alla base del "patto elettorale" tra amministratori ed elettori (Hodgges et al. 1996). L'affidamento all'esterno dei servizi e la scelta di una particolare forma di gestione non deve quindi inficiare la possibilità da parte degli organi politici ed amministrativi dell'Ente e da parte della collettività di esercitare rispettivamente forme di controllo di tipo strategico/direzionale e di tipo democratico e di valutare i risultati e gli impatti delle scelte strategiche e gestionali di Ente.

---

<sup>6</sup> L'art. 1 al comma 2 lett. a) prevede che l'insieme dei controlli deve rispettare fra gli altri il principio generale de "l'attività di valutazione e controllo strategico supporta l'attività di programmazione strategica...".

<sup>7</sup> D.Lgs.286/99 art. 6 punto 1.



Un primo elemento concreto di controllo e coordinamento utilizzabile a questo fine è la programmazione effettuata dall'ente in quanto "indica il complesso di atti mediante i quali l'amministrazione,...individua le misure coordinate- modalità di azione dei soggetti, anche privati, coinvolti; risorse destinate a tali interventi; tempi per la realizzazione...-per intervenire in un dato settore".

Gli strumenti di programmazione e controllo sono articolati in strumenti di pianificazione, di budgeting e di reporting. Essi svolgono un ruolo fondamentale nel controllo di gruppo, sostenendo il processo di coordinamento fra le sue componenti, processo che si estrinseca nella definizione degli obiettivi e nella misurazione dei risultati.

Si tratta in particolare di individuare i soggetti interni responsabili della definizione/controllo delle risorse affidate alle aziende del gruppo, del coordinamento delle attività, della negoziazione degli obiettivi, etc.

Tali strutture organizzative permettono di definire meglio anche i rapporti fra ente locale e società facilitando lo scambio di informazioni e proprio la presenza di questi nuovi uffici possono portare alla realizzazione di strutture specializzate all'interno dell'ente locale deputate ad occuparsi dei rapporti con le società controllate o partecipate.

Un altro aspetto della funzione programmatica da prendere in esame in relazione al controllo riguarda uno degli strumenti attraverso i quali si esplica e cioè il bilancio: esso, infatti, nella sua veste annuale ed in quella pluriennale, permette

di fare un prospetto dei mezzi finanziari che verranno destinati agli investimenti previsti, consentendo di verificare l'entità delle risorse disponibili e la gamma di prestazioni che sarà conseguentemente possibile offrire. Questo risulta fondamentale non solo nell'ottica di realizzare un "controllo direzionale", cioè un'azione tesa a verificare l'erogazione del servizio in modo da raggiungere gli obiettivi previsti in relazione alla disponibilità finanziaria, ma soprattutto per poter intervenire correggendo eventuali disfunzioni.

Fondamentale risulta perciò lo stretto collegamento esistente tra la programmazione strategica e quella finanziaria, come dimostrano anche le ultime previsioni stabilite a livello nazionale: infatti fino ad ora tutto il processo di fissazione degli obiettivi, la loro traduzione in programmi di azione e la costruzione dei connessi indicatori, veniva effettuato dopo l'approvazione del bilancio dello stato cosicché la ripartizione delle risorse non teneva conto degli obiettivi e dei programmi dell'amministrazione. Adesso l'importanza cruciale di questo tema ha fatto sì che il governo con il DPEF per gli anni 2003-2006 decidesse di dare indicazione di ampliare le note preliminari relative agli obiettivi che i ministeri intendono realizzare in modo che esse vengano discusse e valutate in sede di bilancio e si crei così un raccordo con le risorse finanziarie che lo stato destinerà poi a ciascun ministero.

## **2.2 Strumenti e sistemi di gestione**

Andando poi ad esaminare le ricadute del modello della società per azioni sui criteri di gestione si assiste ad un'evoluzione legata soprattutto all'esigenza di diventare competitive; ciò sta determinando la nascita di un modello organizzativo basato sulla "responsabilità manageriale" a cui si accompagna l'introduzione di sistemi di gestione orientati agli obiettivi.

Le ex-municipalizzate cercano infatti di offrire un servizio che sia maggiormente rispondente alle esigenze dell'utenza e soprattutto che fornisca loro maggiori informazioni su coloro che ne usufruiscono e sulle loro aspettative in modo da compiere poi scelte strategiche valide nel lungo periodo. Proprio per questo acquistano rilievo sempre maggiore strumenti quali le indagini di mercato da commissionare a soggetti specializzati in grado di segmentare la domanda (ad es. per classi di età, per fasce di reddito, per tipologie di utenza, ecc.), di evidenziare le diverse esigenze degli utenti (pensiamo ad es. ad un settore come i trasporti in cui vi sono differenti motivi che determinano l'utilizzo del servizio quali il pendolarismo lavorativo-economico, quello turistico, ecc.), di individuare le modalità ed i tempi di utilizzo del servizio affinché siano investite in modo proficuo le risorse finanziarie ed umane. Per rimanere ancora al settore dei trasporti che è fra quelli nei quali tali inchieste risultano più utili al fine di un servizio più efficiente, un diagramma dei flussi di utilizzo delle varie linee, riveste notevole importanza al fine di capire sia quali devono essere potenziate e sia quali

invece possono essere diminuite e soprattutto anche le fasce orarie che richiedono un numero maggiore di corse e conseguentemente di mezzi.

Attraverso questi studi che sono già in uso da diversi anni nelle aziende private anche al di fuori dei servizi pubblici, le ex-municipalizzate potranno anche procedere ad un "aggiornamento": continuando ad usare come settore esemplificativo quello dei trasporti, si può pensare alla ridefinizione delle tratte coperte dal servizio (in alcuni casi sono rimaste addirittura identiche negli anni perché rimaneva invariato il budget fornito all'azienda e di conseguenza essa non modificava neppure i percorsi da garantire).

Trattandosi di servizi essenziali le variazioni, le scelte adottate ed i possibili cambiamenti non potranno che tenere conto del dovere di garanzia che su essi grava ma rappresentano un passo avanti nel rispetto dei principi di efficacia, economicità ed efficienza ed in generale di buon andamento<sup>8</sup>.

Sotto questi profili i mutamenti determinano potenzialità enormi per un salto di qualità delle amministrazioni anche se esse non devono mirare unicamente al raggiungimento di risultati: infatti a differenza di un'impresa privata che ha come scopo il perseguimento di utili devono provvedere ad interessi della collettività e per i quali utilizzano risorse pubbliche.

Sempre sulla base di una lettura aggiornata dell'art. 97 Cost. è necessario anche procedere alla predisposizione di controlli sull'andamento della gestione effettuata dalla pubblica amministrazione.

Con la nascita di un "mercato dei servizi pubblici" è sorta anche la necessità di raggiungere livelli qualitativi elevati nelle prestazioni erogate: in precedenza non esisteva alcuna regolamentazione in proposito ed i pubblici poteri si preoccupavano principalmente della continuità e regolarità del servizio<sup>9</sup>.

L'art. 35 L.448/2001<sup>10</sup> ha fissato principi importanti in questo ambito rispetto alla prassi vigente in precedenza: infatti acquistano rilievo anche gli aspetti qualitativi

---

<sup>8</sup> Oltre alla previsione costituzionale dell'art. 97 Cost. si ricorda che per l'affermazione di tali principi sono intervenute la direttiva del presidente del consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994 e la L.481/95 recante "norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità".

<sup>9</sup> A livello legislativo tali indicazioni vengono fissate dal D. Lgs. 286/99 art. 11 comma 1 e dalla L.281/98 art. 1 comma 2 lett.g.

<sup>10</sup> L'art.35 oltre alla previsione della gara come unico strumento per l'affidamento dei servizi impone anche una serie di parametri che devono essere inseriti nei bandi di gara e che devono essere rispettati dal soggetto che risulterà vincitore: fra di essi sono menzionati anche gli standard qualitativi.

Il comma 5 prevede che "L'erogazione del servizio, da svolgere in regime di concorrenza, avviene secondo le discipline di settore, con conferimento della titolarità del servizio a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica.

dei servizi oltre a quelli economici-finanziari già esistenti. Tale indicazione risponde alla crescente domanda dei cittadini-fruitori di un servizio efficiente, tecnologicamente avanzato ed articolato nell'offerta.

Conseguentemente gli operatori, in particolar modo quelli locali, in relazione ai caratteri e alla natura della prestazione, si trovano a dover garantire "servizi personalizzati", vicini alle domande dei consumatori perché sempre di più si misura su questo terreno l'esito del processo concorrenziale. In assenza di quote di mercato garantite e protette (come avveniva con gli affidamenti diretti), la possibilità di vincere le gare bandite per i nuovi cicli di gestione si lega inevitabilmente alla capacità delle nuove società di fornire risposte, non solo economicamente convenienti, ma anche qualitativamente adeguate e vicine ai bisogni specifici degli utenti.

Un passo avanti sotto questo profilo è rappresentato dall'utilizzo di consulenze e collaborazioni e soprattutto da un'attenzione maggiore rivolta all'aspetto comunicativo<sup>11</sup>; quest'ultimo permette infatti la massima diffusione delle informazioni essenziali relative ai servizi. Nella regione Toscana, un esempio dello sviluppo della comunicazione è rappresentato dalle carte dei servizi che sono divenute uno strumento molto utile ai fini di un rapporto diretto con l'utenza e di un miglioramento delle prestazioni offerte<sup>12</sup>.

La volontà delle aziende di raggiungere livelli qualitativi superiori rispetto al passato emerge anche dall'impegno per il conseguimento delle relative certificazioni che possono rappresentare un elemento determinante al momento del rinnovo dell'affidamento della gestione: infatti i bandi delle gare a cui prenderanno parte anche i soggetti privati richiedono precisi standard rispetto ai quali esistono tali attestazioni. La possibilità di conseguire il riconoscimento di quella ambientale è il risultato di una delle trasformazioni giuridiche determinate dal passaggio a società per azioni e dalla necessità di rispettare certi parametri per poter essere ammessi alle gare: infatti i sistemi di gestione ambientale attuabili secondo la norma UNI EN ISO 14001 oppure conformemente al regolamento europeo EMAS (n.76/2001 del 19/3/2001) erano stati applicati da

---

Il comma 7 aggiunge che "La gara...è indetta nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla competente autorità di settore, o in mancanza di essa dagli enti locali. La gara è aggiudicata sulla base del miglior livello di qualità e sicurezza e delle condizioni economiche e di prestazione del servizio, dei piani di investimento per lo sviluppo ed il potenziamento delle reti e degli impianti...nonché dei contenuti di innovazione tecnologica e gestionale.

<sup>11</sup> La legge n. 86/2001 art. 4 prevede che per migliorare la qualità dei servizi possano essere stipulati contratti di sponsorizzazione, accordi di collaborazione ed anche convenzioni con soggetti pubblici o privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi.

<sup>12</sup> Si pensi ad es. all'azienda trasporti pisana: essa ha realizzato un sito internet che permettere di accedere a tutte le notizie relative al servizio ([www.cpt.pisa.it](http://www.cpt.pisa.it)) ed ha pubblicato la carta dei servizi (confrontandola prima con le principali associazioni dei consumatori) ma ha anche cominciato a svolgere indagini e sondaggi attraverso i quali raccogliere l'opinione dell'utenza ed avere così importanti strumenti di riflessione per migliorare il servizio.

anni in ambito industriale privato dimostrando efficacia ed efficienza nel controllo degli impatti ambientali ma non erano previsti per il settore pubblico ed in particolare per i servizi pubblici locali. La Comunità Europea in seguito alla liberalizzazione ha però deciso di estendere il campo di applicazione del regolamento EMAS attualmente in vigore in modo da renderlo applicabile a tutte le attività ed ha inserito, in sede di orientamenti per l'attuazione di esso, una parte appositamente dedicata alle autorità locali.

Tale documento è stato ad esempio conseguito dall'azienda pisana che si era posta fra gli obiettivi il raggiungimento di certificazioni di qualità: essa li ha raggiunti ottenendo nell'estate 2002 sia quella UNI EN ISO 9001 (relativa al sistema integrato per la gestione della qualità) sia la ISO 14001 (relativa all'ambiente).

### **3. La procedura di esternalizzazione dei servizi comunali: anno 2002.**

La procedura di esternalizzazione dei servizi del Comune di Reggio Calabria ha inizio con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 7 del 17.3.1998, adottata su proposta del consigliere Angelo Albanese, con la quale vennero forniti alla Giunta i criteri d'indirizzo per la realizzazione di uno Studio per la valutazione e la formulazione di ipotesi per una nuova organizzazione dei servizi erogati dal Comune, ai fini di poter valutare modalità alternative di gestione dei medesimi servizi.

Con la deliberazione della Giunta Comunale n. 1366 del 30.10.1998 venne approvato lo schema di convenzione con l'ANCITEL s.p.a. per la redazione di uno Studio che tenesse presente lo stato di fatto dei servizi dell'Ente, della particolare conformazione geografica del territorio comunale, del numero degli utenti dei singoli servizi e del personale assegnato agli stessi;

ANCITEL s.p.a., in esecuzione della convenzione come sopra approvata, consegnò all'inizio del 2000 il suddetto studio, nel quale sono state dettagliatamente esposte e dimostrate, sulla base dell'analisi complessiva di dati finanziari sociali e gestionali, le ragioni di convenienza economica, qualitativa ed occupazionale dell'adozione di forme di gestione alternativa di alcuni servizi comunali, da realizzare mediante la costituzione di società di diritto privato a capitale misto pubblico/privato o di micro imprese ovvero ancora di istituzioni, nei settori Industriale (servizi ambientali, servizi dei trasporti, cablaggio a fibre ottiche); nel settore Sociale (servizi culturali e turistici e servizi alla persona) e nel settore Tecnico-amministrativo-finanziario (servizi manutentivi, servizi informatici e telematici, servizi finanziari e tributari, servizi di gestione patrimonio comunale).

Nel prefato Studio vengono precisati per ciascun servizio:

- le motivazioni per le quali sono state formulate le ipotesi di gestione alternativa;
- i principali benefici attesi, in termini di miglioramento degli attuali livelli di

efficacia, efficienza ed economicità del servizio, nonché di impatto occupazionale,

- le caratteristiche principali del partner privato, in termini di apporto finanziario, di tecnologie e di know-how, di capacità organizzative e gestionali;

Nello stesso Studio è stato altresì delineato l'assetto futuro per la gestione dei servizi pubblici locali del Comune di Reggio Calabria, il quale assetto prevede la realizzazione di una struttura di holding ove il Comune controlla da azionista di maggioranza le società che decide di costituire per la gestione dei suddetti servizi, nonché di organismi di supporto della stessa struttura per l'implementazione del nuovo assetto quali la società per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo Locale, il Centro di ricerca per l'Information Communication Technology e le Telecomunicazioni e la Società di Trasformazione Urbana.

Del ripetuto studio è stato anche redatto dalla società incaricata un documento riassuntivo di priorità che traduce ed aggiorna lo Studio indicando il percorso giudicato più idoneo per realizzare la trasformazione della gestione dei servizi e le relazioni tecnico-illustrative sui servizi oggetto della prima fase di esternalizzazione.

La Giunta Comunale - prendendo atto che la scelta dell'esternalizzazione dei servizi e del ricorso al mercato si rendeva necessaria, in applicazione della L.142/'90 allora vigente, per dare maggiore efficienza ai servizi anche in vista del nuovo modello di stampo aziendale che emergevano dalle prospettive della riforma normativa dei pubblici servizi, finalizzate alla liberalizzazione del mercato ed all'abbandono della gestione in economia dei medesimi servizi - adottò, previa adeguata e preventiva informazione alle OO.SS. nelle sedute del 18 aprile, 6 luglio e 7 agosto del corrente anno, ai sensi dell'art.7 del CCNL 1998/2001 del personale del comparto Regioni – Autonomie Locali, la deliberazione n. 554 dell'11.8.2000, successivamente integrata con la deliberazione del medesimo organo n. 609 del 25.9.2000, con la quale venne proposto al Consiglio Comunale:

- a) l'esame e l'approvazione dello Studio redatto dall'ANCITEL per la valutazione e la formulazione di ipotesi per una nuova organizzazione dei servizi erogati dal Comune, ai fini di poter valutare modalità alternative di gestione dei medesimi servizi;
- b) l'esame e l'approvazione degli schemi di atto costitutivo, di statuto, delle relazioni tecnico-illustrative e dei piani finanziari delle seguenti società per azioni: Società per l'Ambiente, Società Multiservizi, Società per i Tributi, Società per l'Informatica, Società per il Cablaggio; nonché della Società a responsabilità limitata per l'Attrazione degli Investimenti; società tutte costituite con capitale sociale di cui veniva riservata la sottoscrizione delle relative azioni da parte del Comune per una quota non inferiore al 51% in ciascuna società; e ne veniva altresì riservata la sottoscrizione, per una quota non eccedente il 10% del medesimo capitale azionario, da parte di

- partner istituzionali pubblici anch'essi aventi forma societaria e scopo diretto a promuovere, progettare e realizzare direttamente o indirettamente attività ed interventi finalizzati allo sviluppo dell'occupazione, al tempo stesso legittimati dalla vigente normativa all'ingresso a trattativa privata nelle società a prevalente capitale pubblico;
- c) l'affidamento, secondo il D.lgs 468/97, alle micro imprese che saranno costituite dai lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità impegnate nei diversi progetti presentati dal Comune ed approvati dalla Commissione Regionale per l'Impiego, dei servizi di assistenza domiciliare e scolastica ai portatori di handicap, di assistenza domiciliare agli anziani, di verifica degli impianti termici, di gestione dell'Archivio Storico, di valorizzazione del patrimonio culturale artistico, di gestione dei servizi dell'Archivio Comunale e di assistenza ai Ricoveri Riuniti;
  - d) l'adesione alla Società d'ambito costituita su iniziativa del Commissario per l'Emergenza dei Rifiuti in Calabria e l'approvazione del relativo schema di Statuto, limitatamente ai servizi di raccolta differenziata dei rifiuti;

Con la deliberazione n. 1 del 12.1.2001, il Consiglio Comunale ha approvato, a sostanziale unanimità, la suddetta proposta della Giunta.

Con successiva deliberazione n. 46 del 29.12.2001, il Consiglio Comunale - prendendo atto dell'ordinanza n. 1319 del 7.3.2001 con cui il Commissario Delegato all'Emergenza Ambientale nel territorio della Regione Calabria, aveva disposto l'approvazione del progetto esecutivo "Raccolta e smaltimento dei rifiuti differenziati multimateriali e ingombranti RSU e rifiuti tossici e nocivi ospedalieri ed urbani pericolosi nel territorio di Reggio Calabria" presentato dal RTI "Citta Vivibile" con capogruppo la società Ecotherm s.p.a. di Roma - ha disposto la sospensione degli effetti della citata deliberazione n. 1/2001, nella parte in cui prevedeva l'adesione alla società d'ambito costituita su iniziativa del Commissario Delegato, facendo coincidere il periodo di sospensione con il tempo di svolgimento del progetto suddetto (ottobre 2002): ciò in ragione del fatto che l'adesione alla società mista Fata Morgana s.p.a. risulterebbe attualmente inopportuna ed antieconomica, potendo l'Ente beneficiare dell'identico servizio di raccolta differenziata senza alcun gravame finanziario, stante l'intervenuto finanziamento di £. 9.626.000.000 per la realizzazione del predetto progetto disposto con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 2881/1998, con cui sono stati trasferiti all'Ufficio del Commissario Delegato gli appositi fondi dell'art. 8-bis del D.L. 8.5.1989 n. 166 (cd. Decreto Reggio), convertito nella L. 5.7.1989 n. 245.

Allo scopo di perseguire gli obiettivi indicati nelle deliberazioni di Giunta e Consiglio sopra citate:

- è stata istituita, con la deliberazione della Giunta Comunale n. 397 del 22.5.2001, ai sensi dell'art. 18 del vigente regolamento comunale di organizzazione degli uffici e dei servizi, l'unità di progetto intersettoriale

denominata "Esternalizzazione servizi comunali", costituita dai dirigenti dei diversi settori interessati dalla procedura in questione;

- sono state determinate, con la deliberazione della Giunta Comunale n. 414 del 22.5.2001, come rettificata ed integrata con la deliberazione della stessa Giunta n. 528 del 16.7.2001, le direttive per la scelta del partner, mediante approvazione della relazione appositamente predisposta dai consulenti dell'ANCIFORM, ed è stata inoltre nominata la Commissione tecnico-amministrativa per la valutazione delle offerte dei potenziali partner, composta dal Segretario Generale (Presidente), da 4 dirigenti del Comune, da 1 esperto di valutazione degli investimenti e da 3 specialisti di settore, per l'analisi e la valutazione comparativa dei progetti tecnici presentati dai potenziali soci di minoranza. Nell'ambito del procedimento di gara, alla Commissione è stato attribuito il compito di:

- esaminare le manifestazioni di interesse e selezionare i potenziali partners sulla base della verifica della sussistenza dei requisiti di ammissibilità alla gara;
- redigere la c.d. "short list" e provvedere alle lettere di invito;
- analizzare e valutare le offerte economiche, con particolare riferimento ai progetti tecnici ed ai piani economico-finanziari, presentati dai potenziali partners;
- formare la graduatoria degli offerenti sulla base dei criteri esplicitati nell'ambito della lettera d'invito;
- individuare il soggetto la cui offerta sia giudicata migliore.

In esito ai contatti informali intercorsi con i rappresentanti delle società Italia Lavoro s.p.a. e Sviluppo Italia s.p.a. è emerso che le stesse non intendevano fare ingresso nelle costituende società miste per sottoscrivere la suddetta quota non eccedente il 10% del capitale azionario, in quanto la prima non vi aveva più interesse e la seconda, pur essendo potenzialmente favorevole all'operazione, tuttavia attendeva il rinnovo del Consiglio di Amministrazione che comportava tempi non compatibili con l'esigenza di espletamento della procedura di esternalizzazione di che trattasi. Pertanto, la quota del 49% verrà interamente sottoscritta dal partner privato di minoranza.

Con la determinazione del responsabile dell'U.P.I. "Esternalizzazione servizi comunali" n. 1 del 14.11.2001, sono stati approvati gli avvisi di selezione per la scelta dei partner di minoranza delle società per azioni miste oggetto delle succitate deliberazioni (Società per l'Ambiente, Società Multiservizi, Società per i Tributi, Società per l'Informatica, Società per il Cablaggio) ex art. 113, lett. e), T.U. 267/2000, ed è stata indetta contestualmente la relativa procedura selettiva per la presentazione delle manifestazioni d'interesse da parte dei potenziali partners. Con la medesima determinazione è stato altresì stabilito di rinviare a successiva determinazione l'approvazione e l'indizione dell'avviso per la selezione dei partner della Società a responsabilità limitata per l'Attrazione degli Investimenti, a seguito dell'esito della concertazione con gli enti istituzionali

dell'area dello stretto per la condivisione degli obiettivi strategici di trasformazione del territorio.

Gli avvisi di selezione in questione sono stati pubblicati, a cura dell'Ufficio Appalti, il 21 novembre 2001, integralmente all'Albo Pretorio, sul sito internet dell'Ente e sul giornale quotidiano a diffusione nazionale "Gazzetta Aste ed Appalti", nonché inseriti, per una sola volta e in unico estratto, sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (serie speciale), sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria, su due quotidiani a larga diffusione nazionale (La Repubblica e Il Sole 24 Ore) e su due quotidiani a diffusione locale (Gazzetta del Sud – edizione RC e Il Domani). Il termine stabilito nei predetti avvisi per la presentazione delle manifestazioni d'interesse era quello del 28.12.2001.

La commissione ha iniziato i propri lavori il 5 dicembre 2001.

A seguito della suddetta pubblicazione, sono pervenute complessivamente n. 24 domande di partecipazione così suddivise per settore:

- n. 5 domande relative alla Società per la gestione dei servizi Tributarî;
- n. 6 domande relative alla Società per la gestione dei servizi Informatici;
- n. 4 domande relative alla Società per la gestione di Multiservizi;
- n. 6 domande relative alla Società per la gestione dei servizi Ambientali;
- n. 3 domande relative alla Società per la gestione dei servizi di Telecomunicaz. (cablaggio).

A seguito dell'esame delle manifestazioni di interesse condotto dalla Commissione in ordine alla verifica della sussistenza dei requisiti di ammissibilità, è stata formata la c.d. "short list" dei partecipanti da invitare alla selezione come sopra indetta, mediante la spedizione di un apposita lettera d'invito redatta dalla medesima Commissione. Rispetto alle domande presentate, sono state escluse, per la mancanza dei requisiti prescritti:

- n. 3 domande relative alla Società per la gestione dei servizi Tributarî;
- n. 1 domanda relativa alla Società per la gestione dei servizi Informatici;
- n. 1 domanda relativa alla Società per la gestione di Multiservizi;
- n. 1 domanda relativa alla Società per la gestione dei servizi Ambientali;
- n. 3 domande relative alla Società per la gestione dei servizi di Telecomunicaz. (cablaggio).

Con la determinazione del responsabile dell'U.P.I. "Esternalizzazione servizi comunali" n. 3 del 31.1.2002 è stata approvata la "short list" come sopra formata e sono stati altresì autorizzati i responsabili dei procedimenti individuati negli avvisi di selezione a comunicare, nelle forme di legge, i provvedimenti di esclusione alle ditte non ammesse dalla Commissione a conclusione della fase di prequalificazione.

A seguito della notificazione dei suddetti provvedimenti di esclusione sono stati presentati n. 3 ricorsi al TAR (e uno in appello al Consiglio di Stato) da altrettante società interessate, le cui richieste di tutela interinale si sono tutte concluse in senso favorevole al Comune, con il rigetto delle relative istanze di sospensiva.

Nessun ricorso è stato invece presentato dalle società escluse nella procedura relativa alla selezione del partner della Società per la gestione dei servizi di Telecomunicaz. (cablaggio), per cui la medesima procedura dovrebbe essere nuovamente riattivata con la ripubblicazione dell'avviso.

In data 6 marzo 2002 sono state spedite - per ciascuna della restanti quattro società miste in relazione alle quali la fase di prequalificazione si è rivelata fruttuosa - le lettere d'invito, con i relativi allegati a corredo (schemi: di atto costitutivo, di statuto e di patti parasociali della costituenda S.p.A.; di contratto di servizio tra Comune di Reggio Calabria e la costituenda S.p.A.; relazione tecnica inerente le caratteristiche e le dotazioni dei servizi attualmente espletati dal Comune, nonché le linee guida per l'esecuzione degli stessi).

E' stato assegnato ai concorrenti invitati il termine del 18 aprile 2002 (prorogato per la società per l'ambiente al 26 aprile 2002) per la presentazione delle offerte, rispettando le previsioni stabilite nella relazione contenente le direttive per la scelta dei partner.

Entro i suddetti termini sono pervenute, da parte dei concorrenti invitati, n. 2 offerte per ciascuna delle quattro costituende società.

Successivamente, la Commissione ha deciso di aprire in seduta pubblica i plichi delle offerte pervenute, rispettivamente in data 18.4.2002 per la Società Multiservizi, per la Società per i Tributi e per la Società per l'Informatica ed in data 13.5.2002 per Società per l'Ambiente. Ciò al fine di verificarne in tale sede l'integrità e i contenuti, senza tuttavia procedere ad alcuna valutazione di merito sulla documentazione amministrativa, né sugli atti progettuali, la quale è stata effettuata dalla Commissione successivamente, in camera di consiglio.

Effettuata l'approvazione degli atti della Commissione e quindi individuati i partner dalla stessa selezionati, si è proceduto alla formale costituzione delle società miste.

Si fa presente inoltre che è stata esperita, nell'ottica del medesimo progetto di esternalizzazione dei servizi comunali, anche l'istruttoria, a cura dell'U.O. Istruzione e Sport, per l'affidamento dell'intero servizio di trasporto scolastico all'ATAM s.p.a. di Reggio Calabria, compreso il trasferimento dei mezzi e del personale addetto al servizio, costituito prevalentemente da LSU che verranno in tal modo stabilizzati. La precedente deliberazione n. 1/2001 più volte citata prevedeva la gestione di tale servizio a mezzo della costituenda s.p.a. mista

Multiservizi; tuttavia, è stato ritenuto, anche in base alla rilevazione delle esperienze di altri Comuni medio grandi che hanno in gran parte affidato il servizio in parola alle proprie aziende di trasporto, che la scelta di gestione del trasporto scolastico all'ATAM fosse quella migliore sia sotto il profilo della qualità del servizio reso da un soggetto che ha già una notevole esperienza nel settore svolgendo identici servizi, sia sotto quello della sussistenza di sinergie con i mezzi e personale dell'azienda e quindi con la possibilità di integrazione dei servizi e conseguente riduzione di costi.

Infine, per quanto riguarda la costituzione delle microimprese pure previste nella ripetuta deliberazione consiliare n. 1/2001, è agli atti dell'Ente una nota di assenso a firma dell'Amministratore Delegato di Italia Lavoro s.p.a., datata 5.11.2001, con cui si conferma la disponibilità a collaborare a sostegno del processo di stabilizzazione dei lavoratori precari nell'ambito delle dette microimprese, fornendo assistenza e consulenza per la costituzione delle stesse.

Si è quindi dato luogo ad una serie d'incontri tra il gruppo di lavoro del Comune e i rappresentanti di Italia Lavoro s.p.a., l'ultimo dei quali svoltosi nel mese di marzo 2002, a seguito dei quali sono stati redatti tre piani d'impresa (per assistenza domiciliare per anziani; per assistenza ai Ricoveri Riuniti e per verifica impianti termici).

Da tali piani scaturisce un costo che rappresenta il corrispettivo dei contratti di servizio da stipularsi tra l'Amministrazione e la microimpresa.

Il processo per la costituzione delle microimprese si è interrotto a seguito dell'approvazione del bilancio di competenza 2002, in considerazione del fatto che i PEG dei Settori titolari dei servizi esternalizzati sono risultati privi delle risorse necessarie per coprire i costi dei contratti di servizio.

#### **4. La definizione del processo di esternalizzazione dei servizi: anno 2005**

Effettuata nell'anno 2002 -2003 l'approvazione degli atti di Gara ed individuati i partner delle quattro società miste comunali come deliberati dal Consiglio Comunale nel gennaio 2001, si è proceduto alla formale costituzione delle società miste, previa:

- 1) verifica dei vari requisiti richiesti al socio privato (compresi quelli di onorabilità);
- 2) negoziazione con il partner privato per gli aspetti eventualmente migliorativi e di dettaglio dell'offerta presentata;
- 3) nomina dei rappresentanti del Comune in seno agli organi delle costituende società;
- 4) nomina del notaio competente alla stipula;
- 5) approvazione degli schemi dei patti parasociali.

#### 4.1. Le società miste comunali

Le società miste costituite sono:

1. LEONIA s.p.a., per i servizi ambientali, con atto per notar Giandomenico Putorti rep. n. 2774 del 23.6.2004 costituita tra il Comune di Reggio Calabria e la società "Calabria Agenda Ambientale s.r.l.", capitale sociale iniziale €. 120.000,00, successivamente elevato a €3.000.000,00, al netto del capitale sociale già versato di 120.000,00, così suddiviso:

a) Comune di Reggio Calabria: 51%, pari a €1.468.800,00

b) Calabria Agenda Ambientale s.r.l.: 49% pari a €1.411.200,00

2. RE.CA.S.I. s.p.a., per i servizi informatici, con atto per notar Giandomenico Putorti rep. n. 2973 del 19.10.2004 è stata costituita tra il Comune di Reggio Calabria e la società "Data Managment s.p.a.", capitale sociale iniziale €. 120.000,00;

3. MULTISERVIZI REGGIO CALABRIA s.p.a., per i servizi manutentivi e di gestione del patrimonio comunale, con atto per notar Giandomenico Putorti rep. n. 3019 del 9.11.2004 è stata costituita tra il Comune di Reggio Calabria e la società "Gestione Servizi Territoriali s.r.l.", capitale sociale iniziale €. 120.000,00;

4. RE.G.E.S. s.p.a., per i servizi di gestione delle entrate tributarie ed extratributarie, con atto per notar Giandomenico Putorti rep. nr. 3489 raccolta 1887 del 31.05.2005 è stata costituita tra il Comune di Reggio Calabria e la società Maggioli Tributi s.p.a., capitale sociale iniziale €. 120.000,00.

<b>SOCIETA': FATA MORGANA s.p.a</b>
<b>INDIRIZZO:</b> Via De Nava,116/e- 89122 Reggio Calabria
<b>NUMERI UTILI:</b> tel.e fax 0965/892489
<b>SITO INTERNET:</b> <a href="http://www.fatamorganaspa.it">http://www.fatamorganaspa.it</a>
<b>E.MAIL:</b> <a href="mailto:amministrazione@fatamorganaspa.it">amministrazione@fatamorganaspa.it</a>
<b>Costituzione:</b> 12.06.2000

<b>Durata</b> 31/12/2030
<b>Oggetto Sociale:</b> la società ha per oggetto la gestione diretta di servizi municipali, con particolare riferimento alla raccolta differenziata ed ai servizi ambientali in genere compreso il servizio di raccolta, trasporto, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.
<b>Capitale Sociale:</b> € 2.225.693,76,00 suddiviso in numero 431.336 azioni

### AZIONISTI PRINCIPALI

Azionisti	%
1. Comune di Reggio Calabria	
2. 15 Comuni ricadenti nel Sottoambito di RC 51	
3. Regione Calabria	
1. Ipoter s.rl	
2. TME s.p.a	49
3. Agac s.p.a	

<b>MULTISERVIZI RC S.p.A.</b>	
<b>Indirizzo</b>	Palazzo San Giorgio Casa Comunale Piazza Italia, 1 – Reggio Calabria
<b>E-mail</b>	multiservizi@comune.reggio-calabria.it
<b>Costituzione</b>	09.11.2004
<b>Oggetto Sociale</b>	La società ha per oggetto sociale le attività di produzione e di fornitura di servizi reali ed intellettuali nel settore della gestione, manutenzione e/o ristrutturazione in genere del patrimonio di enti pubblici locali
<b>Capitale Sociale</b>	€ 120.000,00 suddiviso in 120.000 azioni
<b>Azionisti</b>	Comune di Reggio Calabria 51% G.S.T. S.r.l. 49%

<b>RE.GES. S.p.A.</b>	
<b>Indirizzo</b>	Via Sbarre Inferiori, 304 – Reggio Calabria
<b>Numeri Utili</b>	Tel. 0965631911 – Fax 0965631919
<b>E-mail</b>	r.pozzi@maggioli.it
<b>Costituzione</b>	31.05.2005
<b>Oggetto</b>	La società ha per oggetto sociale le attività di produzione e di

<b>Sociale</b>	fornitura di servizi reali ed intellettuali nel settore delle entrate tributarie ed extratributarie in genere	
<b>Capitale Sociale</b>	€ 120.000,00 suddiviso in 120.000 azioni	
<b>Azionisti</b>	Comune di Reggio Calabria	51%
	Maggioli Tributi S.p.a.	49%

<b>RE.CA.SI S.p.A.</b>		
<b>Indirizzo</b>	Via Pio XI trav. De Blasio, 3/5- Reggio Calabria	
<b>Numeri Utili</b>	tel. 0965596720 fax 0965736002	
<b>Sito Internet</b>	<a href="http://www.recasi.it">www.recasi.it</a>	
<b>E-mail</b>	<a href="mailto:recasi@comune.reggio-calabria.it">recasi@comune.reggio-calabria.it</a> ); Giuseppe Del Campo (A.D.) <a href="mailto:gdelcampo@recasi.it">gdelcampo@recasi.it</a> ; Segreteria <a href="mailto:segreteria@recasi.it">segreteria@recasi.it</a> ; Area Amministrativa <a href="mailto:areaamministrativa@recasi.it">areaamministrativa@recasi.it</a> ; Area Tecnica <a href="mailto:areatecnica@recasi.it">areatecnica@recasi.it</a>	
<b>Costituzione</b>	19.10.2004	
<b>Oggetto Sociale</b>	La Società ha per oggetto le attività di produzione e di fornitura di servizi Informatici e Telematici riferiti in particolare alla progettazione delle soluzioni applicative del sistema informativo comunale; alla personalizzazione, installazione ed assistenza all'avviamento delle applicazioni; alla progettazione, sviluppo, distribuzione e commercializzazione di prodotti software, anche per conto terzi.	
<b>Capitale Sociale</b>	€ 120.000,00 suddiviso in 120.000 azioni	
<b>Azionisti</b>	Comune di Reggio Calabria	51%
	Data Management s.p.a.	49%

Sono stati approvati e sottoscritti, come di seguito, i relativi contratti di servizio, in conformità a quelli allegati alla lettera d'invito alla gara per la selezione del partner di minoranza, giusto art. 113, comma 11, del TUEL approvato con il D.Lgs. 267/2000, i quali prevedono i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti:

- LEONIA s.p.a., contratto del 31/07/'04;
- RE.CA.S.I. s.p.a, contratto del 06/04/'05;
- MULTISERVIZI REGGIO CALABRIA s.p.a, contratto del 07/02/'05;
- RE.G.E.S. s.p.a, contratto del 20/09/'05.

Inoltre, nel rispetto della previsione contenuta nell'art.6 dei contratti di servizio citati, la Giunta Municipale ha proceduto ad affidare i servizi, singolarmente considerati, attraverso la stipula di relativi disciplinari. I disciplinari contengono e

regolamentano:

- le modalità di esecuzione del servizio (standard operativi);
- le modalità di gestione delle eventuali interruzioni e le relative sanzioni previste;
- i parametri obiettivo quali-quantitativi e le relative modalità di aggiornamento;
- i rapporti economici tra i due soggetti".

Quelli regolarmente siglati sono:

✓ **LEONIA S.p.a.:**

**A.** delibera G.C. nr. 296 del 31 luglio 2004, affidamento immediato, stante l'urgenza di garantire la salute e l'igiene pubblica, del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e del servizio di pulizia delle aree mercatali, con decorrenza dal 1° agosto 2004 al 1° febbraio 2005;

**B.** determina dirigenziale nr. 179 del 11 febbraio 2005, proroga per mesi cinque del disciplinare, del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e del servizio di pulizia delle aree mercatali, con decorrenza dal 2° febbraio 2005 al 1° luglio 2005, data l'urgenza connessa alla garanzia della salute e dell'igiene pubblica;

**C.** delibera G.C. nr. 402 del 8 luglio 2005, la Giunta Municipale approvazione dello schema di disciplinare del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e del servizio di pulizia delle aree mercatali, con decorrenza dal 2° luglio 2005 al 1° febbraio 2006.

**D.** Delibera G.C. nr. 251 del 12 aprile 2006, la Giunta Municipale affidamento temporaneo per mesi sei alla Leonia S.p.a. del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani e del servizio di pulizia delle aree mercatali con decorrenza dal 2 febbraio al 2 agosto 2006.

**I servizi ambientali affidati sono:**

- SERVIZIO DI RACCOLTA RIFIUTI SOLIDI URBANI INDIFFERENZIATI (CASSONETTI STRADALI);
- TRASPORTO A DISCARICA;
- LAVAGGIO E DISINFEZIONE CASSONETTI;
- PULIZIA PERIODICA E DISINFEZIONE PIAZZOLE DI POSIZIONAMENTO DEI CASSONETTI STRADALI;
- PULIZIA MERCATI RIONALI;
- RACCOLTA E TRASPORTO RIFIUTI PROVENIENTI DALLA PULIZIA DELLE AREE MERCATALI;
- PULIZIA STRADE;
- SPAZZAMENTO E LAVAGGIO;
- RIMOZIONE DEIEZIONI CANINE;
- DISERBO CHIMICO E MECCANICO;
- PIANO FOGLIE.

✓ **RE.CA.SI. s.p.a.:**

**A.** delibera G.C. nr.394 del 5 luglio 2005 approvazione dello schema del disciplinare per la erogazione dei servizi denominati "Servizi a Canone" come individuati all'articolo 4 comma 1 del Contratto di Servizio.

**I servizi informatici affidati sono:**

1. CONDUZIONE OPERATIVA DEI SISTEMI DI ELABORAZIONE;
2. OUTSOURCING DELLE POSTAZIONI DI LAVORO;
3. PIANIFICAZIONE E CONTROLLO DELLE ELABORAZIONI;
4. MANUTENZIONE DEGLI AMBIENTI APPLICATIVI E DEL SOFTWARE DI SISTEMA;
5. ASSISTENZA SISTEMISTICA PER LA STRUMENTAZIONE DI RETE.

✓ **RE.G.E.S. S.p.a.:**

**A.** Delibera G.C. nr.740 del 22 novembre 2005 approvazione dello schema del disciplinare per la erogazione dei servizi di accertamento, gestione e riscossione delle entrate Tributarie ed extratributarie comunali.

**I servizi affidati sono:**

**PRESTAZIONI A): ENTRATE PRINCIPALI**

Gestione delle attività finalizzate all'accertamento, alla liquidazione ed alla riscossione dei tributi locali a regime:

- ICI,
- TARSU,
- TOSAP/COSAP,
- ICP/DPA,
- SANZIONI AMMINISTRATIVE.

**PRESTAZIONI B): ENTRATE PATRIMONIALI**

Gestione delle attività finalizzate all'accertamento, alla liquidazione ed alla riscossione delle entrate di natura patrimoniale:

- proventi del servizio idrico integrato,
- proventi del patrimonio edilizio,
- proventi del patrimonio terriero,
- proventi dei servizi a domanda individuale.

**PRESTAZIONI C)**

Gestione, previo accordo tra le Parti in ordine a modalità operative e compensi, di altre attività quali:

- archiviazione ottica di documenti,
- informatizzazione della gestione del protocollo,
- integrazione tra protocollo ed archivio al fine di monitorare l'iter delle pratiche,
- possibilità di emettere certificazione elettronica,
- semplificazione delle procedure,
- progettazione nell'ambito dell'e-government,
- firma digitale,
- formazione del personale,
- decentramento catasto,

- passaggio da tassa a tariffa.

Occorre accennare, a questo punto, all'evoluzione delle altre due vicende attinenti sempre l'esternalizzazione dei servizi comunali ovvero:

1) Esternalizzazione del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti.

Dopo la deliberazione di Consiglio Comunale nr. 46 del 29.12.2001, con Ordinanza n. 2604 del 30 giugno 2003 il Commissario Delegato per l'Emergenza Ambientale nel territorio della Regione Calabria deliberava la nomina di un commissario ad acta, come previsto dalla O.P.C.M. n. 3185 del 22 marzo 2002, il quale procedeva con propria determinazione n. 10 del 29.6.2004, previa acquisizione delle quote di spettanza del Comune nella società mista d'ambito Fata Morgana S.p.A., alla stipula della Convenzione di gestione con la succitata società per la raccolta differenziata ed all'assunzione di tutti gli atti amministrativi all'uopo necessari, compreso l'impegno di spesa.

2) Esternalizzazione del servizio di trasporto scolastico.

Nell'ottica del medesimo progetto di esternalizzazione dei servizi comunali, poi, è stato disposto con la deliberazione del C.C. n. 42 del 31.12.2003 e con successivo contratto di servizio sottoscritto il 30.4.2004, l'affidamento in house, ai sensi dell'art. 113 del vigente TUEL, dell'intero servizio di trasporto scolastico all'ATAM s.p.a. di Reggio Calabria, compreso il trasferimento dei mezzi e del personale addetto al servizio, costituito prevalentemente da LSU che sono stati in tal modo stabilizzati.

Organismi partecipati

#### **4.2. L'Unita' di Controllo comunale**

Per gestire la *governance* e controllare i servizi esternalizzati, con la deliberazione G.C. nr. 347 del 2 settembre 2004 è stata istituita l'U.O. di 1° livello coordinamento controllo strategico e sostegno dei servizi esternalizzati e degli organismi partecipati, con la seguente articolazione interna:

U.O. III° liv. Segreteria di Settore;

U.O. II° liv. Servizio Ambientale e Politiche dei Rifiuti;

U.O. II° liv. Servizio Manutentivo;

U.O. II° liv. Servizio Tributi;

U.O. II° liv. Servizi Informatici;

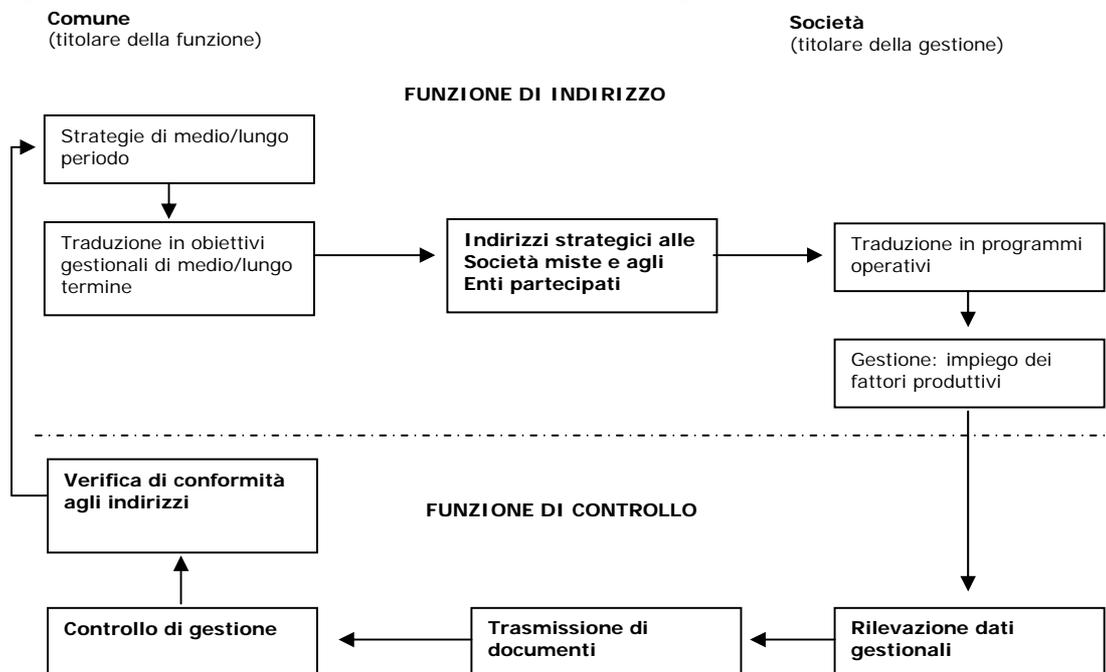
U.O. II° liv. Fondazioni, Istituzioni ed altre partecipazioni;

U.O. II° liv. Programmazione strategica, organizzativa e coordinamento dei servizi esternalizzati.

Alla struttura come sopra istituita è stato preposto, con decorrenza 8.11.2005, un Dirigente nominato con atto del Sindaco ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 110 primo comma del dlgs 267/2000 al quale è stato affidato il compito di realizzare e mantenere un collegamento stabile e costante fra l'Ente e le aziende partecipate; di fornire il necessario supporto operativo nel settore; di presidiare il sistema di controllo della gestione compiuta dalla struttura organizzativa interna al Comune di Reggio Calabria.

L'Ente comunale, quindi, non gestisce più direttamente i servizi, ma predispone, per tal via, gli indirizzi strategici degli Enti nei quali partecipa a vario titolo, e ne verifica il perseguimento attraverso il controllo degli atti. La Società nella quale l'Amministrazione ha una quota di partecipazione traduce gli indirizzi in gestione diretta e rendiconta periodicamente alla proprietà il suo operato (**Graf. 1**).

**Graf. 1: Diagramma di flusso dei nuovi orientamenti operativi perseguiti dall'Amministrazione comunale**



**4.3. Il Piano di Occupazione: "la stabilizzazione dei lavoratori precari indicati negli elenchi trasmessi a corredo delle lettere d'invito a partecipare alle selezioni dei partners privati, (marzo 2002)"**

L'esternalizzazione dei servizi comunali all'anzidette società comporta anche lo stabile impiego del personale di ruolo addetto al servizio oltre che dei lavoratori precari (LSU, LPU ed ex art. 7 D.Lgs. 468/1997) che verranno in tal modo stabilizzati.

Per il passaggio dei lavoratori cosiddetti "precari", si è avviato l'esame congiunto con le OO.SS., ai sensi del combinato disposto dell'art. 31 del D.Lgs. 30.3.2001, n. 165, dell'art. 2112 del codice civile e dell'art. 47, commi da 1 a 4, della Legge 29.12.1990, n. 428, circa gli effetti per i lavoratori cosiddetti "precari" (LSU, LPU ed ex art. 7 D.Lgs. 468/1997) derivanti dal trasferimento delle attività relative:

- **ai servizi ambientali** (LEONIA S.P.A.), da trasferire dal Comune alla società Leonia s.p.a. programmato ai sensi dell'art. 113, 5° comma, punto 2) del T.U.E.L. approvato con il D.Lgs. 267/2000. (comunicazione nr. 54 del 21.7.2004).

**A seguito di tale comunicazione sono stati assunti e stabilizzati n. 98 lavoratori precari comunali;**

- **ai servizi informatici** (RE.CA.SI. S.P.A.), da trasferire dal Comune di Reggio Calabria alla società RE.CA.SI. s.p.a., programmato ai sensi dell'art. 113, 5° comma, punto 2) del T.U.E.L. approvato con il D.Lgs. 267/2000. (comunicazione nr. 01 del 7.12.2004).

**A seguito di tale comunicazione sono stati assunti e stabilizzati n. 14 lavoratori precari comunali;**

- **ai servizi manutentivi e di gestione del patrimonio comunale** (MULTISERVIZI RC S.P.A.), da trasferire dal Comune di Reggio Calabria alla società MULTISERVIZI REGGIO CALABRIA s.p.a., programmato ai sensi dell'art. 113, 5° comma, punto 2) del T.U.E.L. approvato con il D.Lgs. 267/2000 (comunicazione nr. 02 del 7.12.2004).

**A seguito di tale comunicazione sarebbero dovuti essere stabilizzati n.133 lavoratori precari comunali. Il processo di affidamento dei servizi si è momentaneamente arrestato in attesa che si ricompongano i vertici aziendali a seguito delle dimissioni dell'Amministratore delegato della Società stessa, dott. Angelo Bellusci;**

- **ai servizi di gestione delle entrate tributarie ed extratributarie** (RE.G.E.S. S.P.A.), da trasferire dal Comune di Reggio Calabria alla società RE.GE.S. s.p.a., programmato ai sensi dell'art. 113, 5° comma, punto 2) del T.U.E.L. approvato con il D.Lgs. 267/2000 (Comunicazioni nr.250 del 19.08.2005; nr.603 del 28.12.2005).

**A seguito della prima comunicazione sono stati assunti e stabilizzati n. 3 lavoratori precari comunali.**

**A seguito della seconda comunicazione sono stati assunti e stabilizzati con decorrenza 09 gennaio 2006, n. 3 lavoratori precari attualmente impegnati presso U.O. Industria & Commercio nel servizio di riscossione**

**e gestione dei Diritti di Pubblica Affissione (DPA), con verbale di concertazione siglato dalle OO.SS. il 26 di gennaio sono stati stabilizzati altri 12 lavoratori precari facenti capo alla U.O. Finanza & Tributi con funzione di lettori.**

#### **TABELLA RIEPILOGATIVA STABILIZZAZIONI**

Nr.	Società	Nr. stabilizzazioni previste	Totale stabilizzazioni effettuate
1.	LEONIA s.p.a.	98	98
2.	RE.CA.SI. s.p.a.	14	14
3.	RE.G.E.S. s.p.a.	18	18
4.	MULTISERVIZI s.p.a.	133	-
<b>Totale</b>		<b>263</b>	<b>130</b>

#### **5. La gestione dei tributi comunali: il caso re.g.e.s. s.p.a.**

##### **5.1 Il Socio privato**

La Maggioli Tributi S.p.A. è una società del Gruppo Maggioli, che possiede esperienza pluriennale nel settore dei censimenti orientati al riordino del settore tributario degli Enti locali, esperienza rafforzata da un know-how specifico, sviluppatosi a partire dalla metà degli anni '80 e costantemente implementato da un settore di ricerca attento alle variazioni normative ed alle esigenze dei potenziali fruitori del servizio, oltre che, ovviamente a tutte le innovazioni tecnologiche che si presentano con frequenza decisamente rapida, soprattutto sul mercato informatico.

Maggioli Tributi S.p.A è nata infatti dalla fusione di alcune società che nell'universo della Pubblica Amministrazione avevano compiti e professionalità diverse ancorché legate da un unico filo conduttore: la prestazione di servizi. Cogest S.p.A., Feba Tributi S.p.A, Aimeri S.p.A ecc. hanno così fondato, attraverso un processo di fusione, la Maggioli Tributi S.p.A. Giova approfondire la storia di Feba Tributi S.p.A che nella nuova società ha apportato la propria competenza in materia di attività di gestione dei servizi di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi comunali in qualità di Concessionaria, con particolare riferimento ai servizi appaltabili ai sensi del D.Lgs. 507/93.

La Maggioli Tributi S.p.A è attualmente titolare di 140 concessioni, per una popolazione residente di circa 500.000 persone ed è socia delle seguenti Società miste che operano nel settore della gestione e riscossione dei tributi locali:

- Fiumicino Tributi S.p.A.  
quota M.T. 49%
- Capri Tributi S.r.l.  
quota M.T. 49%

- Genesis S.r.l.  
quota M.T. 49%

Inoltre è attualmente presente in circa trecento Comuni in tutta Italia che richiedono interventi di grande complessità, di piccole- medie dimensioni e in diversi capoluoghi di provincia tra cui ricordiamo:

PARMA, PRATO, FOGGIA, CATANZARO, RIMINI, PAVIA, ASTI, VERBANIA, PESARO, TREVISO, VERONA, MESSINA, pari ad un bacino di utenza gestito in contemporanea, di oltre 2.000.000 di abitanti.

## **5.2 I servizi affidati alla Società RE.G.E.S. S.p.A.**

Con il contratto di servizi approvato dalla G.C. con delibera nr. 548 del 20 settembre 2005, la Società mista RE.G.E.S. S.p.A. ha ottenuto l'affidamento della gestione, riscossione e liquidazione delle entrate tributarie ed extra tributarie del Comune di Reggio Calabria come di seguito indicate:

### **PRESTAZIONI A): ENTRATE PRINCIPALI**

Gestione delle attività finalizzate all'accertamento, alla liquidazione ed alla riscossione dei tributi locali a regime:

- ICI,
- TARSU,
- TOSAP/COSAP,
- ICP/DPA,
- SANZIONI AMMINISTRATIVE.

### **PRESTAZIONI B): ENTRATE PATRIMONIALI**

Gestione delle attività finalizzate all'accertamento, alla liquidazione ed alla riscossione delle entrate di natura patrimoniale:

- proventi del servizio idrico integrato,
- proventi del patrimonio edilizio,
- proventi del patrimonio terriero,
- proventi dei servizi a domanda individuale.

### **PRESTAZIONI C)**

Gestione, previo accordo tra le Parti in ordine a modalità operative e compensi, di altre attività quali:

- archiviazione ottica di documenti,
- informatizzazione della gestione del protocollo,
- integrazione tra protocollo ed archivio al fine di monitorare l'iter delle pratiche,
- possibilità di emettere certificazione elettronica,
- semplificazione delle procedure,
- progettazione nell'ambito dell'e-government,
- firma digitale,

- formazione del personale,
- decentramento catasto,
- passaggio da tassa a tariffa.

### **5.3 La Gestione integrata delle entrate**

Dall'affidamento ad oggi, il socio privato ha operato predisponendo una gestione logica ed integrata delle entrate assolutamente innovativa che passa anche attraverso:

#### ***5.3.1) Riordino completo delle banche dati***

Il riordino generale della Banca Dati Tributaria e Patrimoniale attraverso verifica di quanto già esistente nel Comune di Reggio Calabria nonché presso altri Enti consente la riorganizzazione procedurale e gestionale dell'attività impositiva e di controllo della pubblica amministrazione. Ciò avverrà mediante l'introduzione di soluzioni tecniche innovative e moderne, che permetteranno l'esatta conoscenza degli oggetti e dei soggetti passivi interessati dall'operazione di riordino.

Equità Fiscale e contributiva

#### ***5.3.2) La predisposizione di Banca Dati***

si potrà procedere alla gestione vera e propria, consistente nelle principali fasi che riguardano l'azione accertativa per il recupero dell'entrata e di tutte le operazioni di controllo utili ad attivare tempestivamente le pratiche di rimborso. Quest'ultimo aspetto qualifica la P.A in particolare per la sensibilità che viene manifestata nei confronti dei contribuenti ai quali viene accelerata la pratica di rimborso, mentre i risultati di maggior gettito che saranno sicuramente conseguiti dalla società permetteranno all'Amministrazione Comunale di attivare una politica di contenimento della Pressione Fiscale a seguito dell'ampliamento della platea tributaria e quindi l'equa applicazione del carico tributario, il rispetto delle scadenze normative e il recupero dell'entrata evasa.

#### ***5.3.3) Recupero evasione per ogni entrata gestita***

Le operazioni delicate di verifica e controllo per la definizione delle varie posizioni contributive verranno svolte simultaneamente per l'utente e per l'oggetto dell'imposizione consentendo un monitoraggio costante ed immediato delle stesse, oltre che, ovviamente, un rapido raggiungimento degli obiettivi prefissati per ogni singola entrata unito ad una più proficua assistenza agli utenti.

#### ***5.3.4) Utilizzo di tecnologia all'avanguardia***

Per la realizzazione del progetto sono utilizzate tecnologie all'avanguardia a cominciare dal software che gestirà i tributi e le entrate in genere. Il prodotto è già aperto ai futuri sviluppi della società con l'obiettivo di divenire uno strumento che consenta l'esportazione del modello creato appositamente per il Comune di Reggio Calabria. Inoltre, vista la strada che il Comune di Reggio Calabria ha già intrapreso nell'ambito dell'e-government la società si metterà a disposizione dell'Ente tutto quanto di propria competenza. Si adegnerà pertanto ai progetti che

la riguarderanno progettando lei stessa soluzioni che facilitino il processo innovativo nella logica di fornire servizi in linea con il processo di trasformazione della P.A. In buona sostanza l'obiettivo è quello di portare in rete tutte le operazioni e le incombenze relative all'imposizione locale, con particolare riferimento all'ICI. I servizi erogabili saranno i seguenti:

- informazione completa su leggi, norme, regolamenti;
- richiesta informazione ai responsabili dei servizi con obbligo di risposta;
- disponibilità di ogni tipo di modulistica necessaria;
- liquidazione dell'imposta o del carico per posizione;
- gestione delle scadenze per posizione;
- interrogazione e visualizzazione delle denunce e dei pagamenti effettuati a partire da una certa data;
- inoltro di ricorsi o richieste di correzione;
- ambiente e vettore di transito delle richieste via firma digitale;
- possibilità di modificare dati già trasmessi anche per nuovi eventi;
- consultazione grafica di banche dati (SIT);
- connessione con il sistema di pagamento;

### **5.3.5) Occupazione/Formazione**

Il progetto, al di là dei dipendenti che saranno necessariamente assorbiti, prevede l'utilizzo di molti operatori possibilmente da reperire nella realtà giovanile del Comune di Reggio Calabria, opportunamente formati da docenti altamente specializzati; la formazione del personale è di fondamentale importanza sia per garantire la qualità delle operazioni sia per far sì che tutto l'intervento non generi reazioni di alcun tipo tra la cittadinanza. Infatti tutti gli operatori conosceranno le normative relative alle entrate oggetto di verifica e saranno in grado di fornire tutte le spiegazioni richieste, sia nella fase di verifica che di controllo.

## **5.4 La struttura Organizzativa e gli Obiettivi di gestione**

La struttura organizzativa preposta per la costituenda società mista, prevede la presenza di un Direttore Generale che sovrintende ad una struttura composta da personale di line e di staff.

Il personale di staff è composto da un/a Segretario/a di direzione, da un Responsabile Assicurazione della qualità e da un Responsabile Gestione delle risorse umane e Sicurezza sul lavoro.

Il personale di line è composto da un Responsabile Tecnico e da un Responsabile Amministrazione Finanza e Controllo.

Il Responsabile Amministrazione Finanza e Controllo sovrintende l'ufficio amministrativo al cui interno è prevista la presenza di un addetto al controllo di gestione, un addetto alla contabilità fornitori, un addetto alla contabilità clienti e tre addetti alla contabilità cassa tesoreria e riscossione.

Il Responsabile Tecnico, sovrintende l'ufficio tecnico e precisamente i vari responsabili di tributo/attività, così definiti in quanto a ciascuno di essi è

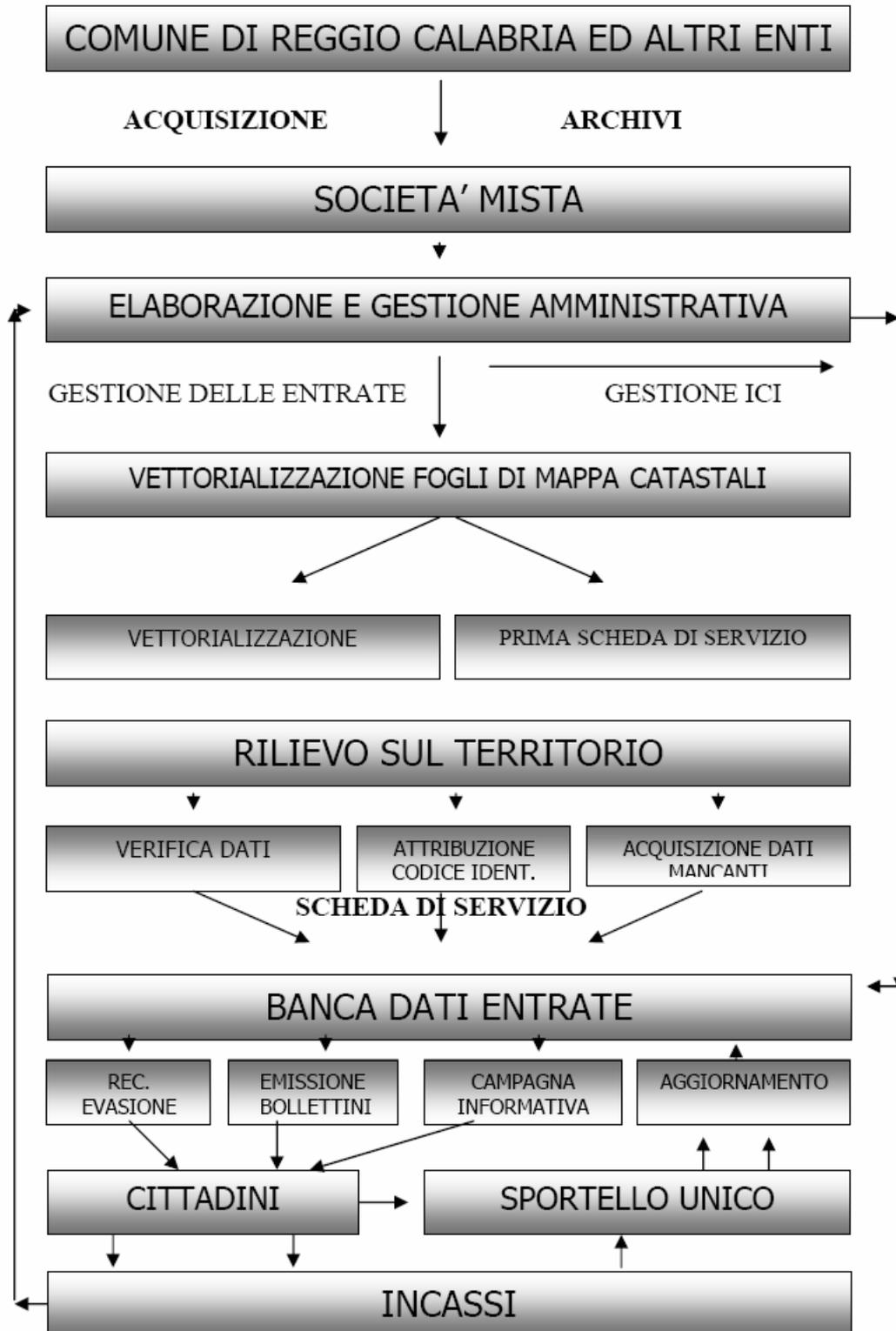
demandato il coordinamento tecnico dello specifico tributo/entrata patrimoniale di competenza.

All'interno dell'ufficio tecnico sono previsti gli operatori necessari allo svolgimento delle attività di accertamento, liquidazione e riscossione. Ciascuno di questi addetti è ripartito in categorie di mansione.

Le qualifiche professionali ed il numero del personale che si prevede di impiegare nell'ambito delle funzioni operative e di supporto, saranno le seguenti:

- N 32 addetti alla raccolta dati (CCNLL del Commercio)
- N 23 addetti ad inserimento ed elaborazione dati (CCNLL del Commercio)
- N 44 addetti sportello, attività back – office, collaborazione con uffici comunali (CCNLL del Commercio)
- N 5 addetti alla contabilità (CCNLL del Commercio)

## I FLUSSI



## Conclusioni

L'apertura ai privati ha determinato profondi cambiamenti nel settore dei servizi pubblici locali sotto il profilo giuridico, gestionale ed organizzativo; il nuovo quadro delineato ha conseguentemente dato vita alla necessità di rivedere l'intero assetto in modo da creare anche le condizioni per una garanzia effettiva dell'utente ed anche un certo margine di scelta.

Proprio in questa direzione va la decisione attuata con la carta dei servizi di fornire un'ampia pubblicità sulle condizioni di svolgimento del servizio che consente anche di avere una maggiore trasparenza.

A ciò si aggiunge l'elemento del controllo che si esplica nella verifica sulla congruità degli strumenti adottati rispetto agli obiettivi prefissati e soprattutto agli obblighi di garanzia a tutela dei quali possono esserci anche interventi correttivi.

A questi due aspetti va collegato anche quello giuridico che ha individuato come modello la s.p.a. determinando la nascita di un soggetto gestore diverso da quello pubblico che prima ne era titolare: la combinazione di questi elementi ha posto le basi per una profonda trasformazione del ruolo dell'ente locale che passa da programmatore della diffusione del servizio con le relative implicazioni a garante dell'accesso al servizio.

Come già affermato il concetto di liberalizzazione viene spesso associato a quello di crescita del livello di concorrenza, dato che la prima è un presupposto logico della seconda. I positivi effetti attesi dalla concorrenza sono normalmente riferiti alla possibilità di selezionare, entro un universo ampio di soggetti aventi potere contrattuale simile o confrontabile, i fornitori/gestori capaci di esprimere l'offerta migliore nell'interesse dei cittadini. E' noto che nei servizi pubblici i livelli di concorrenza effettivamente conseguibili trovano limiti oggettivi nella presenza di alcune barriere all'entrata ed in alcune caratteristiche intrinseche alle prestazioni. Ecco allora che il processo di apertura al mercato dei servizi pubblici si accompagna all'assunzione di politiche ed interventi di regolazione, finalizzati a limitare i rischi di fallimento del mercato. L'affermazione del principio generale della concorrenza pone dunque agli enti l'esigenza di impostare in chiave innovativa rispetto al passato le relazioni con i fornitori o i concessionari. Ciò costituisce un ulteriore elemento per la ridefinizione del ruolo degli enti e rappresenta certamente una spinta al cambiamento delle condizioni e del funzionamento interno.