

# **Porre al centro il cittadino-consumatore**

## **Consolidare la crescita: dall'economia corporativa all'economia competitiva**

*“Progetto Rutelli sulle liberalizzazioni”*

1. *Servizi più efficienti per i cittadini.*
  - 1.1. Servizi pubblici locali aperti alla concorrenza: per migliorare la qualità e ridurre i costi.
  - 1.2. Abolizione dei vincoli alla durata dei contratti di telefonia e di connessione alla rete Internet.
2. *Reti e servizi di trasporto più funzionali per i cittadini.*
  - 2.1. Trasporto locale: aumentare l'offerta e migliorare la qualità.
  - 2.2. Aeroporti liberalizzati.
  - 2.3. Modernizzare l'autotrasporto.
  - 2.4. Ferrovie: concorrenza, accessi e tariffe.
  - 2.5. Liberalizzazione delle autolinee nazionali.
  - 2.6. Autorità per le reti di trasporto e per i trasporti.
3. *Energia.*
  - 3.1. Interventi sulle reti.
  - 3.2. Interventi diretti ai segmenti concorrenziali nei mercati energetici.
4. *Tutela dei consumatori e degli utenti.*
  - 4.1. Trasparenza e controllo sulla qualità dei servizi (legge delega).
  - 4.2. Class action.
  - 4.3. Metodologia di determinazione delle tariffe.
  - 4.4. Rafforzamento delle carte dei servizi e loro “giustiziabilità”.
5. *Strumenti per accompagnare e sostenere i processi di liberalizzazione.*
  - 5.1. Ammortizzatori sociali per accompagnare le liberalizzazioni.
  - 5.2. Incentivi alle aggregazioni e alla crescita dimensionale delle imprese.
6. *Per un'amministrazione pubblica più efficiente, trasparente e al servizio del cittadino.*
  - 6.1. Razionalizzazione dello svolgimento di funzioni esecutive e non specialistiche.
  - 6.2. Deroghe alle assunzioni solo per il personale laureato.
  - 6.3. Concorso annuale per l'accesso alla dirigenza.
  - 6.4. Trasparenza sui compensi dei dipendenti di enti pubblici.
7. *Potenziamento e riordino delle Autorità indipendenti.*
  - 7.1. Autonomia.
  - 7.2. Indipendenza.
  - 7.3. Trasparenza e contraddittorio.

Il Governo intende muoversi nell'ambito di un progetto strategico complessivo che leghi la manovra di finanza pubblica per il 2007, i provvedimenti già realizzati in materia (decreto Bersani), quelli già presentati in Parlamento (in particolare, riforma dei servizi pubblici) con un nuovo pacchetto di interventi che si propone di rafforzare l'orientamento alla crescita delle misure di risanamento contenute nella legge finanziaria. Per realizzare tale obiettivo è necessario passare a ulteriori interventi per la competitività e la modernizzazione del Paese.

In quest'ottica, sono state enunciate proposte da tradurre in un disegno di legge collegato ad hoc, già preannunciato nel DPEF - destinate ad incidere in settori strategici con l'obiettivo di aprire i mercati e stimolare la modernizzazione del Paese.

Questi gli assi del nuovo "pacchetto competitività": apertura del mercato nei servizi nei quali più forte è la crescita delle economie mature; tutela dei consumatori e degli utenti; misure di accompagnamento dei processi di liberalizzazione; qualità ed efficienza della pubblica amministrazione; trasparenza e moralizzazione nella gestione della cosa pubblica; efficienza e indipendenza dei regolatori al fine di metterli in condizione di presidiare il buon funzionamento dei mercati (riordino delle autorità indipendenti).

## ***1. Servizi più efficienti per i cittadini***

### **1.1. Servizi pubblici locali aperti alla concorrenza: per migliorare la qualità e ridurre i costi**

- Previsione del principio generale dell'affidamento mediante gara pubblica e limitazione degli affidamenti c.d. *in house* alle sole società, con capitale interamente pubblico, effettivamente controllate dall'amministrazione aggiudicatrice ed esercenti in prevalenza a favore dell'amministrazione (come già previsto dal ddl "Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali", AS n. 772).
- La durata degli affidamenti per la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica deve essere collegata ai tempi di recupero degli investimenti effettuati da parte del gestore. Termini più brevi sono stabiliti per il caso in cui l'affidamento sia avvenuto in assenza di gara. Restano in ogni caso in vigore i limiti massimi stabiliti dalle norme specifiche di ogni settore.

### **1.2. Abolizione dei vincoli alla durata dei contratti di telefonia e di connessione alla rete Internet**

- La durata dei contratti di telefonia e di connessione alla rete non può superare il biennio o prevedere tempi di preavviso per la risoluzione superiore a quattro mesi. Non può essere prevista alcuna penalizzazione diretta o indiretta nel caso in cui il contratto venga risolto dopo il biennio o con un preavviso superiore a quattro mesi.

Si prevede di adottare misure volte a rendere più efficienti i servizi pubblici locali. In particolare, al fine di garantire la capacità e la professionalità del soggetto erogatore del servizio pubblico locale si introduce il principio generale dell'affidamento del servizio mediante gara pubblica. Contestualmente si riduce la possibilità di affidare lo svolgimento del servizio a società controllata dall'amministrazione aggiudicatrice (c.d. affidamenti *in house*) al solo caso in cui la società affidataria sia un vero e proprio braccio operativo dell'ente pubblico che svolge interamente il servizio senza ulteriori subaffidamenti. Inoltre, per garantire un efficiente ricambio del gestore, si prevede una durata dell'affidamento funzionale al recupero dell'investimento.

Si prevede, inoltre, l'abolizione dei vincoli alla durata del contratto per la telefonia mobile.

## **2. Reti e servizi di trasporto più funzionali per i cittadini**

### **2.1. Trasporto locale: aumentare l'offerta e migliorare la qualità**

- Non è soggetto a limitazioni numeriche il rilascio di licenze o autorizzazioni per l'offerta di servizi di trasporto locale c.d. innovativi (cioè diversi dal servizio taxi e dal trasporto collettivo tradizionale di autobus e metropolitane).

### **2.2. Aeroporti liberalizzati**

- Sono liberalizzate tutte le attività di *handling* aeroportuali, cancellando i residui vincoli rappresentati dalle clausole sociali ed assicurando una verifica rigorosa circa la sussistenza nei singoli aeroporti dei presupposti per la limitazione all'accesso di nuovi gestori di servizi.
- Revisione della struttura dei vincoli sui ricavi, garantendo la destinazione di una quota dei ricavi 'lato terra' al finanziamento dello sviluppo dell'infrastruttura aeroportuale.
- Definizione dei criteri per la remunerazione degli investimenti del gestore aeroportuale.

### **2.3. Modernizzare l'autotrasporto**

- Orientare i residui aiuti all'autotrasporto come incentivi alla crescita dimensionale e alla modernizzazione delle imprese.

### **2.4. Ferrovie: concorrenza, accessi e tariffe.**

- Approvazione di un atto di indirizzo del Governo che preveda:
  - a. Lo svolgimento di una *due diligence* sui conti di Trenitalia e dell'intera *holding* FS, per valutare il complesso delle risorse pubbliche che ogni anno vengono a vario titolo versate a FS e alle sue articolazioni societarie, e la loro rispondenza agli obiettivi ambientali e di politica dei trasporti cui sono collegati. Parallelamente, in linea con i principi dell'Unione Europea, verrà definita la data entro la quale Fs Spa cesserà dalla funzione di holding di Trenitalia e Rfi.

- b. La regolazione delle condizioni e delle tariffe di accesso alla rete a un soggetto terzo rispetto al gestore della rete stessa (RFI) e agli operatori ferroviari, tra i quali quello dominante (Trenitalia) non è proprietariamente separato da RFI.
- c. L'accelerazione dei tempi di apertura alla concorrenza su alcune linee per servizi di media e lunga percorrenza, per poi estenderla all'intera rete.
- d. Prevedere che i gestori dei servizi ferroviari possano utilizzare il materiale rotabile di Trenitalia.

## **2.5. Liberalizzazione delle autolinee nazionali**

- Abolizione delle norme del D.Lgs. 286/2005 che, per le autolinee interregionali di competenza statale, prevedono che le vecchie concessionarie mantengono il diritto di esclusiva fino al 31 dicembre 2010 (art. 10, comma 1).

## **2.6. Autorità per le reti di trasporto e per i trasporti**

- Istituzione di un'Autorità per le reti di trasporto e per i trasporti e conseguente riordino delle attuali competenze distribuite in modo contraddittorio tra soggetti diversi.

Gli interventi riguardano una significativa apertura del mercato delle reti e dei servizi di trasporto.

In particolare il punto 2.1. prevede la piena liberalizzazione del mercato dell'offerta per il trasporto locale c.d. innovativo, riguardante cioè i servizi "a chiamata" e i servizi negoziati con i clienti (servizio di scuolabus, navette per alberghi, bus turistici, servizio di noleggio con conducente).

Il punto 2.2. si pone l'obiettivo della liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti nazionali (c.d. attività di *handling*), prevedendo altresì la destinazione di una quota per lo sviluppo dell'infrastruttura aeroportuale. Gli aeroporti conseguono, infatti, ricavi sia "lato aria" (i servizi per le compagnie aeree) che "lato terra" (quali quelli ottenuti da esercizi commerciali e parcheggi). In Italia oggi sono regolate soltanto le tariffe dei servizi per le compagnie aeree. Al crescere del traffico è probabile che le rendite provenienti dai servizi "lato terra" crescano sensibilmente. Risulta pertanto opportuno porre l'obbligo per il gestore aeroportuale di destinare una parte di tali rendite (in una misura da identificarsi sulla base di criteri che tengano adeguatamente conto del loro ammontare e della tipologia dell'aeroporto) al finanziamento dello sviluppo della struttura aeroportuale, ivi compreso il finanziamento degli investimenti nelle infrastrutture di accesso all'aeroporto.

Occorre inoltre definire i criteri per la remunerazione degli investimenti del gestore aeroportuale anche attraverso la rimozione dell'attuale incertezza sulle modalità con cui dovrebbe essere valorizzato il capitale, in maniera tale da superare l'*impasse* che caratterizza l'attuazione della Delibera Cipe n. 86/2000 in materia di contabilità separata. Per dare certezza alle scelte degli investitori, andrà anche chiarita la questione della remunerazione da riconoscere in tariffa alle infrastrutture aeroportuali realizzate con contributi pubblici nel caso di una

loro successiva privatizzazione (aspetto di grande delicatezza che la delibera CIPE ha lasciato irrisolto).

Al punto 2.3. si valorizza la crescita dimensionale e la modernizzazione delle imprese di autotrasporto: a tale obiettivo devono essere pertanto finalizzati gli aiuti previsti dalla normativa vigente finora distribuiti con la logica propria degli aiuti a pioggia. Poiché gli stessi non sono sostenibili nel lungo periodo per contrasto con la normativa comunitaria, occorre definire un orizzonte temporale entro il quale gli stessi si annulleranno e, al contempo, disegnare un percorso di riduzione dei medesimi aiuti anno per anno (scivolo). Percorso che dovrà essere orientato a incentivare la crescita dimensionale delle imprese operanti nel settore dell'autotrasporto merci. Si tratta di una misura per incentivare la crescita dimensionale delle imprese di autotrasporto, contenuta nel Patto per la logistica (promosso dal precedente Governo). In questo quadro si inserisce l'istituzione, con la Legge Finanziaria 2006, comma 108, di un "Fondo per misure di accompagnamento della riforma dell'autotrasporto di merci e per lo sviluppo della logistica", con una dotazione iniziale di 80 milioni di euro per l'anno 2006. Tale fondo, che ci si appresta a rifinanziare, va effettivamente utilizzato con criteri incentivanti.

Al punto 2.4. si prevede l'approvazione di un atto di indirizzo del Governo al fine di realizzare una *due diligence* sui conti di Trenitalia e dell'intera *holding* FS. Parallelamente verrà definita la data entro la quale Fs Spa cesserà dalla funzione di holding di Trenitalia e Rfi.

Si prevede inoltre, l'attribuzione delle funzioni regolatorie in ordine alle tariffe di accesso alla rete a un soggetto terzo. Tale soggetto dovrebbe garantire l'allocazione non discriminatoria della capacità sia della rete, sia dei terminali (merci e passeggeri). Così si evita che il gestore della rete operi a favore dell'*incumbent* e si introduce una incentivazione dell'efficienza del gestore basato fondamentalmente su una accurata combinazione di *cap* ai prezzi e ai sussidi e, contemporaneamente, si accentua la differenziazione dei pedaggi basata sulla congestione della rete e dei nodi (*peak load*). Va rilevato che l'attuale livello dei pedaggi non consente di coprire la totalità dei costi correnti di RFI, ma solo di circa un terzo. Anche se tale scelta è in linea con gli orientamenti della Commissione Europea, che da tempo raccomanda tariffe di accesso pari al costo marginale sociale, non può essere dimenticato che questo ha lasciato sulle spalle della finanza pubblica un onere molto rilevante (circa 1,3 mld di € l'anno, esclusi gli investimenti, prima dei tagli dell'ultima Legge Finanziaria).

Si definisce poi l'accelerazione dei tempi al fine di sperimentare subito un po' di concorrenza su alcune linee per servizi di media e lunga percorrenza, per poi estenderla all'intera rete. Come è noto lo scorso anno il Parlamento europeo ha approvato il cosiddetto "terzo pacchetto ferroviario", nel quale si prevede che

il mercato ferroviario internazionale dei passeggeri debba essere aperto a partire dal 2008, mentre ha rinviato la scadenza per l'apertura dei mercati nazionali al 2012. E anche queste scadenze potranno essere spostate più avanti dal Consiglio dei ministri. Naturalmente, nulla impedisce al governo italiano di anticipare i tempi. E' appunto questa la strada che va intrapresa con determinazione. Vale infatti la pena di ricordare che, in genere, i paesi che hanno aperto per primi i loro mercati, in gran parte dei servizi, sono anche quelli dove sono cresciute le imprese più forti, poi rivelatesi capaci di competere in altri paesi, non appena anch'essi aprivano alla concorrenza.

Si prevede infine che i gestori di servizi ferroviari possano utilizzare il materiale rotabile di FS. Ciò potrebbe avvenire attraverso la costituzione di società per la gestione della concessione in uso agli operatori dei servizi ferroviari e per la manutenzione del materiale rotabile attualmente appartenente a Trenitalia. Questo contribuirebbe a eliminare una delle più elevate barriere all'entrata di nuovi operatori. Inoltre, l'industria del materiale rotabile sarebbe un partner molto interessato a tale sviluppo, anche per la razionalizzazione delle attività di manutenzione che sarebbe in tal modo possibile. Né va taciuto che una misura del genere renderebbe finalmente realistiche le gare per i servizi ferroviari regionali, che dovrebbero rientrare nel più vasto programma di liberalizzazione dei trasporti pubblici locali.

Al punto 2.5. si aboliscono le norme del D.Lgs. 286/2005 che, per le autolinee interregionali di competenza statale, prevedono che le vecchie concessionarie mantengono il diritto di esclusiva fino al 31 dicembre 2010 (art. 10, comma 1). Secondo la norma citata, fino a quella data potranno essere autorizzati nuovi servizi, "a condizione che le relazioni di traffico proposte nei programmi di esercizio interessino località distanti più di 30 km da quelle servite da relazioni di traffico comprese nei programmi di esercizio dei servizi di linea oggetto di concessione statale". L'entrata di nuove imprese è dunque consentita, purché non si faccia concorrenza alle vecchie. L'abrogazione di norme così restrittive della concorrenza va messa subito in cantiere.

Al punto 2.6. si prevede l'istituzione di un'Autorità per le reti di trasporto e per i trasporti. Data la complessità e l'articolazione del settore, i compiti di tale organismo andrebbero definiti con cura, al fine di evitare sia il rischio di paralisi operativa per eccesso di funzioni, sia la tentazione dell'iper-regolazione, sia la possibilità di elefantiasi burocratica. Il disegno di un'Autorità indipendente era già presente nel PGTL del 2001, ma non se n'è fatto nulla. La costruzione di meccanismi regolatori, per quanto raffinati, è illusoria se non vi è un soggetto capace che li gestisca, provvedendo al monitoraggio continuo del loro funzionamento e alla sua revisione e predisponendo, monitorando e rivedendo la normativa regolamentare secondaria. L'attuale ripartizione delle competenze tra soggetti diversi (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti [Mit], Enac, Anas,

Rfi, Cipe) non appare più sostenibile. In alcuni casi il regolatore è anche regolato (Rfi, Anas), in altri non è dotato di indipendenza dal potere politico e, anzi, coincide con esso (Cipe e Ministeri); l'Enac, pur avendo elevate competenze tecniche, è pur sempre un'agenzia ministeriale; le Autorità portuali hanno un carattere ibrido. In ogni caso, nessuno di questi soggetti è stato finora in grado di mettere in piedi e gestire continuamente meccanismi di regolazione necessariamente complessi e delicati e che influenzano l'esercizio di rilevanti interessi costituiti. In primo luogo, all'Autorità dovrebbe essere attribuita la regolazione dell'accesso alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali, stradali, ecc. Ogni singola infrastruttura ha delle particolarità tecniche, ma i problemi di regolazione che esse pongono sono simili e la missione di garantire la non discriminazione, "la parità delle armi", tra operatori nell'accesso ai "colli di bottiglia", è la stessa. Le competenze dell'Autorità potrebbero essere estese alla definizione dei canoni che i gestori delle infrastrutture suddette dovrebbero pagare allo Stato e/o alla predisposizione e gestione delle gare per l'affidamento delle infrastrutture stesse. Dovrebbe essere inoltre previsto un ruolo di supporto di assistenza tecnica dell'Autorità nazionale ai soggetti che regolano i servizi di trasporto erogati in ambito locale.

**3. Energia** (le linee generali sono già contenute nel ddl "Delega al Governo per completare la liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale", AS n. 691)

### **3.1 Interventi sulle reti**

- Sancire il principio che le reti energetiche nazionali (trasmissione elettrica e trasporto e stoccaggio di gas) non devono essere partecipate da imprese operanti negli altri settori della filiera, a garanzia dell'indipendenza nella gestione e della effettiva terzietà per favorire la parità di accesso alla rete in senso pro concorrenziale, con formule che impediscano la contendibilità della rete. Le risorse finanziarie liberate consentiranno all'operatore dominante di sviluppare ulteriormente la presenza sui mercati esteri.
- Promuovere in modo energico operazioni di aggregazione delle attività di distribuzione del gas, con riferimento a bacini minimi di utenza (di norma a livello almeno regionale o di area metropolitana) in modo da sfruttare l'occasione posta dallo svolgimento di qualche migliaio di gare per l'aggiudicazione dei servizi comunali per irrobustire il settore distributivo, in direzione del miglioramento del servizio, della struttura dei costi con beneficio dei consumatori, della capacità competitiva e di investimento a lungo termine.
- Promuovere nuove strutture di approvvigionamento (gasdotti e terminali di rigassificazione) ai fini della sicurezza del sistema gas e dell'aumento della capacità concorrenziale.

### **3.2 Interventi diretti ai segmenti concorrenziali nei mercati energetici**

- Prorogare e rivedere i tetti antitrust nel settore del gas coordinandoli con le effettive possibilità di accesso sui gasdotti esteri e con l'effettiva apertura dei mercati degli altri stati dell'Unione Europea.
- Nel settore elettrico, attribuire all'Autorità per l'energia elettrica e il gas il diritto di stabilire se un operatore dominante ha il dovere di dare in affitto a terzi impianti di generazione (*Virtual Power Plants*). Ciò dovrà avvenire a condizioni economiche controllate dalla stessa Autorità.

Formattati: Elenchi puntati e numerati

Gli interventi concernono il mercato del settore energetico. Si afferma il principio che le reti energetiche nazionali (trasmissione elettrica e trasporto di gas) non devono essere partecipate da imprese dei rispettivi settori (3.1). L'obiettivo è quello di favorire una gestione delle reti pro-competitiva (condizione necessaria anche nel mercato gas per consentire la costruzione di rigassificatori, che faticano a essere finanziati in assenza di certezze circa la possibilità di accedere poi alla rete), anche attraverso un'accelerazione delle necessarie modifiche al Titolo V della Costituzione. Lo stesso principio deve valere per altre infrastrutture nazionali, in particolare per quelle di stoccaggio del gas. Inoltre, liberando risorse finanziarie e promovendo operazioni di crescita dimensionale, si consente agli operatori nazionali di competere sui mercati esteri. Questo avviene garantendo anche agli operatori internazionali la parità di accesso alla rete ma allo stesso tempo prevedendo il principio di non contendibilità della rete. Infine, con il riferimento a bacini minimi di utenza ci si propone di favorire la concorrenza nelle gare per la aggiudicazione dei servizi pubblici ed evitare che queste gare conducano ad una eccessiva frammentazione del servizio di distribuzione, prevedendo aggregazioni su scala almeno regionale e metropolitana.

Al punto 3.2 in analogia con quanto fatto nel settore elettrico – ove si costrinse Enel a cedere impianti di generazione – si afferma il principio che per rientrare nei tetti antitrust (fissati dal decreto Letta del 2000) Eni deve: cedere ad operatori terzi parte dei contratti di importazione di lungo periodo da essa detenuti (e non solo cedere anno per anno il gas associato a tali contratti); cedere ad operatori terzi parte della produzione nazionale (oggi praticamente monopolizzata da Eni). L'obiettivo è quello di limitare l'eccessiva concentrazione nel mercato gas all'ingrosso. Inoltre si stabilisce che, nel settore elettrico, venga attribuito all'Autorità per l'energia elettrica e il gas il diritto di stabilire se un operatore dominante ha il dovere di dare in affitto a terzi certi impianti di generazione (*Virtual Power Plants*). E' cruciale che questo possa però avvenire a condizioni economiche controllate dalla stessa Autorità (e non alle condizioni stabilite dal proprietario, che ha tutto l'interesse a fissare condizioni che scoraggiano eventuali concorrenti). In questo caso l'obiettivo è quello di limitare l'eccessiva concentrazione nel mercato elettrico all'ingrosso.

## **4. Tutela dei consumatori e degli utenti**

### **4.1 Trasparenza e controllo sulla qualità dei servizi** (legge delega).

- Obbligo, per tutte le amministrazioni e gli enti che hanno rapporti con il pubblico, di prevedere strumenti di consultazione periodica sul grado di soddisfazione degli utenti e regole sulla pubblicità degli esiti di tali consultazioni.
- Le Autorità di settore provvedono a determinare per ciascun servizio o bene offerto, standard di qualità e parametri di confronto (*benchmark*) nonché di misurare e rendere pubblici gli eventuali scostamenti dai parametri medesimi.

### **4.2. Class action** (da coordinare con il ddl “Disposizioni per l’introduzione della *class action*”, AS n. 679)

- Prevedere un’estesa possibilità di ricorso alla *class action* da parte dei cittadini (ad esempio rappresentanza in giudizio a categorie omogenee), in conseguenza di atti illeciti anche conseguenti alla violazione del diritto comunitario e nazionale in materia di concorrenza.

### **4.3. Metodologia di determinazione delle tariffe**

- Previsione di una normativa generale sui procedimenti tariffari, da affidarsi alle autorità di settore, nella quale sia:
  - garantito il contraddittorio con le associazioni di consumatori e di utenti;
  - previsto che ogni determinazione tariffaria si ispiri a criteri certi, obiettivi e predeterminati;
  - precisato in quali casi viene adottato il metodo del *price cap*;
  - abrogata la normativa che prevede la determinazione di tariffe collegata al semplice esercizio della discrezionalità amministrativa.

### **4.4. Rafforzamento delle carte dei servizi e loro “giustiziabilità”**

- Rendere vincolanti gli impegni assunti tramite le Carte dei servizi adottate dagli operatori, prevedendo che le relative clausole entrino automaticamente a far parte del contratto stipulato con gli utenti.
- Predisposizione di carte di servizi e possibilità di ricorso a organismi di composizione stragiudiziale delle controversie.

L’intervento introduce alcuni strumenti volti a tutelare i consumatori e a garantire la qualità dei servizi pubblici, attraverso la misurazione della *Consumer satisfaction* e la pubblicità dell’esito di tale misurazione (4.1.).

Il punto 4.2. si ricollega alla previsione della c.d. *Class action* (intervento previsto dal disegno di legge già all’esame del Parlamento), estendendola alla possibilità di ricorso da parte di categorie omogenee di cittadini. Almeno in una fase iniziale, si ritiene preferibile introdurre l’azione collettiva solamente per le pretese risarcitorie di minore entità, che, proprio per tale loro caratteristica, sono invece attualmente nei fatti prive di tutela, in quanto chi è vittima delle stesse (es. disguidi in materia di trasporti o fornitura di servizi quali quello idrico, elettrico o telefonico) rinuncia ad intraprendere azioni legali a causa dei costi

dell'azione medesima rispetto all'esiguità del danno subito. Ciò fa sì che le imprese che operano in tali settori non siano incentivate a migliorare il servizio e ad evitare disguidi in capo agli utenti, godendo di una sostanziale impunità.

Il punto 4.3. prevede la definizione di una normativa generale sui procedimenti tariffari, ispirata a criteri certi, obiettivi e predeterminati.

Il punto 4.4. prevede la vincolatività degli impegni assunti tramite le Carte dei servizi adottate dagli operatori, con l'automatico inserimento delle relative clausole nel contratto stipulato con gli utenti ("giustiziabilità" delle carte dei servizi) e la possibilità di ricorso a organismi di composizione stragiudiziale delle controversie (come l'*Ombudsman* bancario) che non escludono peraltro la possibilità dell'utente di adire il giudice nel caso in cui non sia soddisfatto dalla decisione raggiunta da tali organismi.

## **5. Strumenti per accompagnare e sostenere i processi di liberalizzazione**

### **5.1. Ammortizzatori sociali per accompagnare le liberalizzazioni**

- Nell'ambito del complessivo riordino degli ammortizzatori sociali, il Governo adotta strumenti volti a garantire adeguati ammortizzatori sociali a favore dei soggetti che operano nei settori oggetto delle liberalizzazioni.

### **5.2. Incentivi alle aggregazioni e alla crescita dimensionale delle imprese erogatrici di servizi pubblici locali**

- Fermi restando i principi vigenti in materia di concorrenza e tutela del mercato nonché le norme sugli aiuti di stato, saranno previsti incentivi per stimolare i processi virtuosi di aggregazione e crescita dimensionale per le aziende pubbliche e private operanti nel campo dei servizi pubblici locali.

Il punto 5.1. si propone di evitare una legge o un fondo *ad hoc*, utilizzando piuttosto gli strumenti ordinari, per l'adozione di ammortizzatori sociali a favore dei soggetti che operano nei settori oggetto delle liberalizzazioni nell'ambito del complessivo riordino. Il punto 5.2., nel considerare la virtuosità delle aggregazioni e della crescita dimensionale delle imprese operanti nel settore dei servizi pubblici locali, stabilisce che agli enti locali proprietari potranno essere a tal fine riconosciute deroghe ai vincoli previsti dal patto di stabilità.

## **6. Per un'amministrazione pubblica più efficiente, trasparente e al servizio del cittadino**

### **6.1. Razionalizzazione dello svolgimento di funzioni esecutive e non specialistiche**

- Entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge il governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi volti a prevedere la possibilità per le pubbliche amministrazioni di stipulare fra loro accordi volti allo svolgimento in comune di funzioni esecutive (centralino, facchinaggio, trasporto di cose e persone, ecc.) e di quelle non specialistiche (gestione della contabilità e del personale), anche congiuntamente a soggetti privati, prevedendo adeguati incentivi anche con l'utilizzo dei risparmi realizzati attraverso l'applicazione di tale misura e riversandoli alle amministrazioni virtuose.

Formattati: Elenchi puntati e numerati

### **6.2. Derghe alle assunzioni solo per il personale laureato**

- La percentuale del *turn over* relativo alle assunzioni per gli impieghi pubblici statali a tempo indeterminato deve essere rimpiazzata in modo selettivo con particolare riguardo al fabbisogno di personale laureato e per qualifiche funzionariali.

### **6.3. Concorso annuale per l'accesso alla dirigenza**

- Ogni anno viene bandito un concorso per cento posti da dirigente di seconda fascia rivolto a giovani laureati per il quale costituisce titolo preferenziale l'avvenuto svolgimento di un'attività di studio o ricerca *post-lauream*, anche all'estero, di almeno un biennio. Sono determinati tempi certi per lo svolgimento delle procedure concorsuali e della formazione specifica da far svolgere ai soggetti selezionati in modo da assicurare che ogni anno avvenga l'effettivo ingresso nel ruolo unico di tale contingente di personale.

### **6.4. Aumenti stipendiali e produttività**

- Si stabilisce che per i dipendenti pubblici gli aumenti ulteriori rispetto al mero recupero dell'inflazione sono erogati *ex post* solo a fronte di accertati aumenti di produttività e di qualità del servizio.

### **6.5. Trasparenza sui compensi dei dipendenti di enti pubblici**

- Le società comunque partecipate da soggetti pubblici sono tenute a pubblicare sul proprio sito internet ed a comunicare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne dà pubblicità attraverso il proprio sito internet, le retribuzioni omnicomprensive degli amministratori e di tutti i dirigenti che lavorano a qualunque titolo presso le stesse. La mancata comunicazione o la comunicazione non veritiera o non completa di tali informazioni è considerata illecito amministrativo e contabile.

### **6.6. Incompatibilità per i magistrati**

- Divieto per i magistrati ordinari, amministrativi o contabili di candidarsi a cariche elettive all'interno di circoscrizioni o collegi nel cui territorio si è esercitata la propria attività nell'ultimo quinquennio.

- In caso di elezione, dopo la cessazione della carica, i magistrati non svolgono funzioni giudicanti o requirenti per un quinquennio, durante il quale prestano la propria opera presso l'amministrazione di appartenenza. Tale termine è ridotto a due anni dalla presentazione della candidatura nel caso di mancata elezione.

Ci si propone l'obiettivo di rendere l'amministrazione pubblica più efficiente e trasparente nell'ottica di una pronta ed efficace risposta alle esigenze dei cittadini. L'obiettivo di una migliore razionalizzazione si realizza nello svolgimento in comune di funzioni esecutive con la previsione di incentivi, nella misura dei risparmi realizzati, alle amministrazioni virtuose (6.1.). Il fattore dell'efficienza è strettamente collegato alla qualità del personale. In questa prospettiva si introducono con i punti 6.2. e 6.3., rispettivamente, la previsione che le eventuali deroghe al blocco delle assunzioni sia consentita in particolare per il personale laureato, e la previsione di un concorso annuale per laureati ove costituisce titolo preferenziale l'attività di ricerca all'estero.

Si stabilisce, inoltre, che per i dipendenti pubblici sono possibili aumenti di stipendio solo a fronte di accertati aumenti di produttività e di qualità del servizio (es.: nella sanità riduzione delle liste di attesa, ecc.) (6.4.).

La trasparenza si realizza nella previsione della pubblicità delle retribuzioni dei dirigenti delle società partecipate da soggetti pubblici (6.5.) nonché nella previsione delle incompatibilità per i magistrati (con il divieto di candidarsi a cariche elettive nei territori in cui esercitano l'attività e con la preclusione di svolgere funzioni giudicanti o requirenti prima di un certo tempo dopo la cessazione della carica elettiva) (6.6.).

## **7. Potenziamento e riordino delle Autorità indipendenti**

La riforma delle autorità indipendenti dovrà muoversi lungo i criteri e principi di seguito evidenziati.

### **7.1. Autonomia.**

- Identificazione di principi comuni in materia di organizzazione e funzionamento.
- Definizione della natura e dei compiti delle Autorità.
- Autonomia organizzativa, funzionale, contabile e gestionale.

### **7.2. Indipendenza.**

- Disciplina comune dei criteri di nomina e della composizione delle Autorità, della durata del mandato, dei requisiti di eleggibilità (moralità, indipendenza e competenza), delle incompatibilità e del trattamento economico, nell'ottica di assicurare l'effettiva indipendenza ed autonomia delle stesse, da applicare tempo per tempo alla scadenza naturale dei collegi in carica.

- Previsione del rinnovo parziale dei componenti del collegi con cadenza differenziata nel tempo, attraverso la previsione di un'apposita disciplina transitoria.
- Elezione dei componenti su proposta del Governo, con parere espresso a maggioranza dei due terzi su ciascun componente.
- Piena indipendenza di giudizio e di valutazione nell'esercizio delle competenze attribuite dalla legge.

### **7.3. Trasparenza e contraddittorio.**

- Disciplina dell'esercizio del potere regolamentare nell'intento di assicurare il pieno rispetto della trasparenza e la piena legittimità delle procedure.
- Riconoscimento al Consiglio di Stato di un ruolo di giudice unico dei ricorsi avverso i regolamenti.
- Disciplina dello svolgimento dei procedimenti volti all'adozione di atti regolamentari e generali, prevedendo nella fase istruttoria la consultazione di organismi che siano espressione degli operatori di settore e dei destinatari delle norme, nonché dei soggetti rappresentativi di interessi collettivi e diffusi.
- Estensione ai procedimenti volti all'emanazione degli atti individuali promossi dalle Autorità dell'applicazione dei principi di cui alla legge n. 241 del 1990.
- Previsione, per i procedimenti contenziosi e sanzionatori, del diritto al contraddittorio orale e della separazione tra funzioni istruttorie e funzioni giudicanti.
- Individuazione di taluni principi e criteri generali relativamente all'irrogazione di sanzioni amministrative da parte delle Autorità.
- Tentativo di conciliazione per la risoluzione di controversie tra privati relative ai settori di competenza delle Autorità.
- Disciplina concernente i ricorsi giurisdizionali avverso i provvedimenti dell'Autorità.

Si prevedono i principi e i criteri cui dovrà ispirarsi una riforma delle autorità indipendenti volta a garantirne insieme il riordino ed il potenziamento. Condizione perché i mercati funzionino in maniera trasparente ed efficiente, è, infatti, che gli stessi siano affidati alla vigilanza di Autorità forti ed indipendenti, nonché dotate dei necessari poteri di regolazione, ispezione e sanzione.

Occorrerà, inoltre, individuare, attraverso apposite modifiche dei regolamenti parlamentari, procedure atte a garantire che le commissioni competenti, con la presenza del Governo, esaminino approfonditamente le relazioni annuali presentate dalle Autorità indipendenti.

← - - - **Formattati:** Elenchi puntati e numerati