

Antonio CICCIA (Gruppo di lavoro tecnico dell'ASPL):

Grazie. Grazie a tutti, grazie a chi mi ascolta. Ci sono molti amici, e quindi la *captatio benevolentiae* iniziale che si usa fare è in qualche modo aiutata proprio dal fatto che ci sono molte persone che prenderanno questo lavoro con tutta la tenerezza con la quale abbiamo voluto dedicarci. Si è trattato di un lavoro lungo, e voi non sapete – come posso dire – l'impressione di non essere giunti alla meta, proprio questo punto è sconcertante, ma dall'altro lato anche incentivante. Sconcertante da un lato perché, per esempio, si legge il Decreto Legislativo 150, articolo 28, e si scopre che un pezzo del cammino, quello che noi abbiamo fatto, è appunto tale e non siamo arrivati a nessun traguardo.

L'articolo 28 indica che ancora in materia ci sarà la sovrapposizione, per esempio, di atti di indirizzo che riguardano modalità di definizione o adozione, pubblicizzazione di standard di qualità, casi e modalità di adozione delle Carte dei Servizi, criteri di misurazione della qualità dei servizi, condizioni di tutela degli utenti, e così via.

Quindi siamo in una situazione nella quale veramente l'intitolazione del lavoro che si è voluto dare, cioè proposte, cioè linee guida, ha un senso sostanziale.

Un po' questo ci sconcerta, perché abbiamo fatto tanto lavoro in questi mesi, però dall'altro lato, come dicevo prima, ci stimola perché evidentemente la necessità di far veicolare queste informazioni, di farle circolare affinché possano essere migliorate è un'esigenza effettiva. E comunque siamo contenti di aver fatto un pezzettino di strada.

La mia parte è una parte da leguleio, ma non vorrei che questo significato possa avere dei significati metagiuridici. Cioè la mia parte, essendo un po' quella del leguleio, è anche un po' noiosa, ed è anche resa difficile dal fatto che in qualche minuto occorre condensare un lavoro che è messo a vostra disposizione attraverso un numero di pagine molto ampio.

Io credo che una delle grossissime utilità di questo Convegno sia la possibilità di avere, fruire,

leggere, poi correggere, poi incrementare il materiale che, sia in forma cartacea, sia come materiale informatico, è stato messo a vostra disposizione.

Quindi il mio compito è condensare in pochi minuti i contenuti, che sono contenuti molto ampi. Si deve fare una selezione, e la selezione poi – gioco forza – comporta delle scelte, e ciò che viene dimenticato probabilmente è anche importante.

Ma nella certezza che in queste serate autunnali e poi invernali, anziché leggere un buon libro voi leggerete, noi leggeremo, tutti quanti, i modelli di contratto, di contratto tipo, contratto di servizio, Carta degli Utenti, con questa convinzione mi accingo a presentare a grandi linee che cosa trovate nella cartellina. Trovate nella cartellina le linee guida, la proposta, o lo schema tipo (poi sono espressioni che dal mio punto di vista sono sinonimiche) del contratto di servizio.

E trovate più elaborati, perché un elaborato riguarda gli indirizzi generali per la redazione di un contratto di servizio e la relativa Carta degli Utenti; non so dire se è un *unicum*, ma certamente non è molto diffusa, o comunque non si trovano esperienze che diano la possibilità di avere indirizzi specifici, aggiuntivi rispetto a quelli generali, con riferimento ai settori specifici. Ed in particolare trasporto pubblico locale, risorse idriche ed igiene ambientale.

Quindi quello che l’Agenzia ha cercato di fare è di non limitarsi ad indirizzi di carattere generale, e in quanto tali anche un po’ generici, e anche un po’ più da convegno che da attività operativa. Più da convegno che da aiuto per la stesura, per esempio, di un contratto di servizio. L’Agenzia ha cercato di scendere nel dettaglio con indirizzi specifici.

Questi indirizzi, e quindi l’utilità di questi indirizzi, e la destinazione di questi indirizzi, è quella di essere in qualche modo un aiuto per la redazione del contratto di servizio, ma anche per la redazione di regolamenti di gestione, disposizioni di servizio, per esempio per gli affidamenti *in house*, e quindi con soggetti che hanno un rapporto più organico con la Pubblica Amministrazione.

Ci proponiamo di dare un aiuto anche in quelle situazioni nelle quali, probabilmente, il contratto di servizio viene meno curato perché, per esempio, laddove ci sia un affidamento *in house*, il rapporto

quasi di immedesimazione con l'Ente che gestisce il servizio, magari porta ad un maggiore lassismo nell'elaborazione di clausole che potrebbero risultare sostanzialmente poco applicabili. Pensiamo all'aspetto delle sanzioni penali contrattuali.

I capitoli del contratto di servizio. Anche questo è molto noioso, però poi quando bisogna scriverli, bisogna ricordarsi di inserire tutta una serie di circostanze, perché il contratto ha anche una funzione programmatica, e quindi bisogna prevedere quali sono i possibili conflitti, perché il contratto deve essere una anticipazione negoziale della soluzione dei possibili futuri conflitti.

Ed allora noi abbiamo immaginato questa griglia, oggetto del contratto, obblighi dell'affidatario. Non con chissà quanta fantasia, ma poi alla fine la sistematizzazione è anche questa un aiuto. Oggetto del contratto; obblighi dell'affidatario; obblighi dell'Ente pubblico; l'esecuzione del contratto; vicende modificative e scioglimento del contratto; contenzioso. E poi ho voluto sottolineare già da subito l'allegato Carta degli Utenti, perché il significato forte che l'Agenzia, con questo lavoro, ha voluto dare è quello di non lasciare a future redazioni, a future individuazioni di quelli che sono gli standard di qualità; ma ha voluto anticipare, in maniera tale che fin da subito ci sia un contratto di servizio come una sorta di contratto che l'Ente stipula – è un po' improprio da un punto di vista giuridico, ma mi azzardo in questa definizione – a tutela del terzo. Come se fosse un contratto per il terzo, e il terzo è la collettività (cittadini, consumatori, utenti). Poi anche qui al di là delle sfumature valoriali trattiamo di espressioni sinonimiche.

Ho individuato, ho estrapolato in queste proiezioni una serie di concetti che poi trovate sviluppati nel dettaglio delle pagine e pagine che sono inserite nella cartellina messa a vostra disposizione.

Ho cercato di estrapolare quegli aspetti che possono avere un contenuto – tra virgolette – di novità più o meno recente.

Rispetto all'oggetto del contratto mi permetto di sottolineare, per esempio, la declaratoria degli aspetti procedurali in base all'articolo 23 bis del Decreto Legge 112 del 2008. So – perché me ne ha parlato prima di iniziare – che il Professor Bona Galvagno dirà qualche cosa proprio entrando nel

merito anche delle più recenti modifiche a questo articolo. Io, volando molto più basso, mi permetto di illustrare il fatto che in un contratto di servizio che voglia contenere questi elementi di novità - la declaratoria degli aspetti procedurali - il richiamo a quella norma è indispensabile, così come la declaratoria dell'osservanza degli adempimenti individuati nel famoso comma 461 della legge 244, e qui viene richiamata la consultazione obbligatoria dell'Associazione dei Consumatori.

Un altro punto è il punto della durata del contratto. E sulla durata del contratto poi bisognerà che si facciano delle riflessioni anche in ordine al fatto che ci sono norme cogenti che stabiliscono, più che durata, interruzioni della durata del contratto.

Elementi di novità rispetto all'oggetto del contratto. La definizione dell'oggetto del contratto. Questo lavoro è il punto conclusivo di una analisi anche dei contratti di servizio in essere, e ci siamo accorti per esempio che i contratti di servizio in essere, soprattutto nelle situazioni in cui il soggetto controparte dell'Amministrazione è - tra virgolette - se stessa attraverso una sua emanazione, una sua azienda, piuttosto che un soggetto affidatario *in house*.

Ci siamo accorti che la definizione dell'oggetto del contratto non era rappresentata in termini di chiarezza e precisione. Ed è per questo che consigliamo, riteniamo che sia un punto di partenza importante indicare con chiarezza gli obblighi del gestore, l'ambito territoriale interessato dall'attività, natura e portata degli eventuali diritti di esclusiva.

Nell'ambito di questa parte iniziale, cioè nella parte oggetto del contratto, riteniamo che sia necessario individuare la natura giuridica dell'affidamento da distinguere e da individuare all'interno delle possibilità che vedete proiettate, riassunte in questa proiezione, dalla gestione diretta al quasi *in house providing*. Quindi dall'*in house* vero e proprio al quasi *in house providing*, alla esternalizzazione in esito di gara pubblica, all'affidamento a società con capitale misto. E anche su questo so che in sede di conclusioni il Professor Bona Galvagno ci illustrerà le reali o presunte novità delle modifiche approvate con la cosiddetta "Legge Salva Infrazioni".

Con riferimento alla declaratoria degli aspetti procedurali sottolineiamo il fatto che questi aspetti

assumono una particolare connotazione proprio in relazione alle motivazioni che devono soggiacere alla scelta di questa particolare modalità di affidamento.

Motivazioni che hanno un contenuto vincolato, e che non possono essere individuate con discrezionalità assoluta da parte dell'Ente, ma che devono stare all'interno delle motivazioni previste dalla normativa di settore, e da ultimo modificata dall'articolo che vedete citato tra parentesi in basso nella diapositiva.

Decisamente importante, anche per evitare che vi siano fraintendimenti, e anche per realizzare da un punto di vista così sostanziale quegli elementi di partecipazione, che prima ricordava il Presidente Foppa, a questi fini va evidenziato un aspetto, che poi diventa un aspetto contrattuale, quindi un aspetto dal contenuto negoziale del contratto di servizio, e cioè la declaratoria di avere osservato la procedura individuata dalla Finanziaria del 2008.

E quindi è importante tenere conto e dare atto di avere seguito la procedura di consultazione. E di aver seguito questa procedura di consultazione eventualmente attraverso l'utilizzo del sito istituzionale.

E' importante aver predeterminato un termine di chiusura della consultazione, ed avere raccolto le proposte, le integrazioni. Ma è anche indispensabile – e questo è un problema – individuare le Associazioni dei Consumatori legittimate alla partecipazione. Quali sono i criteri attraverso cui individuare le Associazioni che possono dare un contributo, e che poi ha una rilevanza sotto il profilo contrattuale e negoziale?

La durata del contratto. Prima il Presidente Foppa faceva riferimento alla circostanza che questi contratti devono essere trattati con molta attenzione e molta accuratezza, anche perché magari sono contratti quasi indissolubile come il divorzio. Ad un cliente che è venuto in studio ho fatto proprio questa battuta. Lui mi dice: “Ma io devo pagare poi gli alimenti per tutta la vita?”. Ed io: “Guardi non c'è niente di più indissolubile del divorzio”. Il matrimonio magari si può sciogliere, ma gli obblighi patrimoniali nascenti dallo scioglimento del divorzio sono indissolubili.

Quindi l'individuazione errata del contratto è un aspetto su cui riflettere, perché bisogna mediare tra vari interessi. La concorrenza che spinge per una durata breve, le esigenze imprenditoriali di resa dell'investimento che spingono per una durata più dilatata. Dall'altro lato ci sono interessi contrapposti: mantenere il potere negoziale dell'Ente pubblico; tenere conto della possibilità di modificazioni necessarie. E allora il fattore tempo ha una rilevanza, perché se io ho una rigidità nell'introdurre elementi di modificazione, allora il fattore tempo ci aiuta, perché ci consente con un altro contratto e in un'altra sede di tenere conto di queste sopravvenute esigenze.

Importantissimo è, se vi sono ipotesi di proroghe, che siano esplicite, tassative, e comunque tutto ciò nel rispetto di norme cogenti. Questo, il rispetto di norme cogenti evoca in me, per esempio, il fatto che tal volta, anche in questi mesi, si è avuto modo di leggere alcuni contratti di servizio nei quali si cerca di motivare il perché un certo servizio viene affidato anche per un periodo che va al di là di un termine previsto dalla legge. Allora lì bisogna stare molto molto attenti, perché probabilmente la cogenza della norma non è superabile in maniera idonea con una previsione di un atto amministrativo e tanto meno con una previsione negoziale.

Obblighi dell'affidatario. L'obiettivo dell'Agenzia è quello di elaborare un promemoria, oppure se vogliamo una lista dei controlli. Un promemoria per contratti di servizio da stendere, o una *check-list* rispetto a contratti di servizio già in essere. E quindi lascio un po' all'esperienza mia e vostra il compito di verificare la idoneità di una lista come questa a rispondere all'obiettivo che vi ho indicato.

Anche qui, operando una selezione degli argomenti, ero in linea con quanto diceva in sede di presentazione il Presidente Foppa. Mi permetto di rimettere particolarmente alla vostra attenzione il fatto che abbiamo sottolineato la necessità che il contratto di servizio, proprio per tenere conto delle esigenze sociali ed economiche, individui obblighi di programmazione, obblighi di miglioramento, obblighi di incremento, obblighi di investimento.

Fanno, come posso dire, usando un linguaggio sartoriale o cromatico, *pendant* a queste disposizioni

quelle disposizioni che a noi paiono innovative in merito alla previsione di sanzioni premiali; la previsione di clausole di carattere premiale, che possano incentivare anche il soggetto privato, che è affidatario di questi servizi all'esito di gara pubblica di poter avere l'incentivo a realizzare questi obblighi, che sono obblighi che l'Ente pubblico, l'Ente che affida deve preoccuparsi di scrivere nell'interesse di questo terzo. Noi intendiamo il contratto di servizio come una sorta di contratto a favore di terzo.

Nell'esigenza di rispettare la sintesi, vado ad individuare solamente altri due aspetti che riguardano proprio l'aspetto sanzionatorio, e cioè un richiamo alla previsione di indennizzi forfettari automatici a favore degli utenti, e, per quanto riguarda l'aspetto della premialità, troverete nelle pagine che sono state scritte alcune proposte che realizzano in concreto, da un punto di vista tecnico, la predisposizione di clausole di carattere premiale, che non premiano semplicemente ciò che deve essere fatto, e cioè l'adempimento del servizio, ma che premiano l'incremento qualitativo e l'incremento anche quantitativo della prestazione dedotta nel contratto stesso.

Rinvio alla lettura e alla discussione successiva eventuali altri punti, e ringrazio tutti per la vostra attenzione.