

COMUNE DI MODICA

Costituzione di una società mista multiservizi

* * * * *

Allegato 4

STUDIO PRELIMINARE

COMUNE DI MODICA

STUDIO PRELIMINARE

PER LA COSTITUZIONE DI UNA SOCIETÀ
MISTA

INDICE

1. Premessa
2. Situazione del personale
3. Stabilizzazione del precariato: cenni sul quadro normativo
4. Forme di gestione dei servizi pubblici locali. Un punto sulla normativa vigente
 - *4.a Conseguenze della distinzione tra servizi di rilevanza industriale e servizi privi*
 - *4.a.1. Servizi pubblici a rilevanza industriale*
 - *4.a.2. Servizi pubblici privi di rilevanza industriale*
 - *4.b. Gradualità*
 - *4.c. Il regolamento governativo*
5. L'organizzazione dei servizi pubblici nel Comune di Modica
 - *5.a. Il servizio idrico*
 - *5.b. Il servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani*
 - *5.c. Il servizio di erogazione del gas*
 - *5.d. Trasporti collettivi*
 - *5.e. Altri servizi pubblici*
6. Piano economico finanziario preliminare
 - *6.a. Premessa*
 - *6.b. Conclusioni circa la fattibilità tecnico economica dell'iniziativa*
7. Conclusioni
8. Percorso procedurale

1. PREMESSA

Il Comune di Modica sta valutando l'ipotesi di gestire tramite lo strumento della società mista alcuni servizi comunali, in atto gestiti in economia o mediante l'affidamento all'esterno ad imprese terze.

Tale ipotesi amministrativa è preordinata al duplice scopo di:

1. introdurre modalità di gestione dei servizi improntate a criteri di economicità, efficacia ed efficienza, così da ridurre i costi o, a parità di costi, elevare gli *standard* qualitativi dei servizi;
2. assicurare uno sbocco occupazionale duraturo, regolare e non assistito, derivante da iniziative con valenza economico-imprenditoriale, ai lavoratori precari (articolisti, L.S.U., L.P.U.) che attualmente gravano sul bilancio comunale, ed in misura più considerevole sul bilancio regionale, senza una reale prospettiva di stabilità.

L'obiettivo del presente studio preliminare è quello di verificare, in prima approssimazione, la fattibilità dell'ipotesi di lavoro formulata dall'amministrazione comunale ed eventualmente, di definire le vie da seguire per una rapida realizzazione dell'idea di base.

Per la preparazione del presente elaborato ci siamo avvalsi di interviste con Amministratori e personale del Comune ed abbiamo preso visione della documentazione fornita dalla stessa Amministrazione, al solo fine di tracciare un quadro generale sufficientemente attendibile della situazione di fatto.

L'oggetto dell'incarico ricevuto, infatti, esclude dagli scopi del presente studio la disamina di dettaglio di tutti gli argomenti trattati, che dovrà costituire oggetto del successivo piano attuativo ed esecutivo, come previsto nella citata determina d'incarico.

2. SITUAZIONE DEL PERSONALE

L'organico del personale in forza attualmente presso il comune di Modica è di 625 unità cui vanno aggiunti 45 lavoratori così detti "contrattisti", già appartenenti alla categoria degli L.S.U., ai quali l'Ente ha offerto contratti di lavoro privatistici a tempo determinato (e quindi a termine), così come previsto dal piano di fuoriuscita di cui si dirà successivamente.

Sempre secondo i dati forniti dall'Amministrazione, i "prestatori d'opera" rimasti, invece, nell'ambito del precariato sono 124.

Per questi soggetti l'Amministrazione Comunale ha la necessità di trovare uno sbocco occupazionale stabile cercando al contempo di rendere produttivo e non assistito il loro impiego.

L'alternativa è l'abbandono di tali risorse al loro destino, aspettando gli eventi.

L'Amministrazione Comunale, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 5 della l.r. 24/2000, ha individuato un percorso per la fuoriuscita dal precariato dei lavoratori L.S.U. con la deliberazione n. 11/2001, recante oggetto "*Piano complessivo di fuoriuscita dal bacino dei lavoratori socialmente utili dei 172 lavoratori che operano presso questo Ente*"; il piano, così come previsto dalla norma sopra citata, è stato trasmesso all'Assessorato Regionale del Lavoro e Previdenza Sociale, all'Agenzia Regionale per l'Impiego ed al Coordinamento Regionale delle misure di politica attiva del lavoro.

Tale piano (unitamente alla deliberazione prevista dagli artt. 1 e 5, d.lgs. 81/2000 e all'assunzione a carico del bilancio dell'ente degli oneri connessi al riconoscimento del beneficio) costituisce condizione necessaria ai fini dell'ammissione al regime transitorio di cui alla l.r. 24/2000 (cfr., Circ. Ass. Lav., n. 04/AG-2000 del 7.12.2000 e Circ. Ass. Lav., n. 07/2001/AG-I del 18.04.2001).

Esso, tuttavia, concretandosi in "*un atto di programmazione*", può essere successivamente "*modificato e integrato in relazione a intervenute nuove possibilità che agevolino la fuoriuscita dal bacino dei lavoratori destinatari delle misure*" (Circ. Ass. Lav. n. 07/2001/AG-I del 18.04.2001).

Con il proprio "*piano di fuoriuscita*" il Comune di Modica, "*con il concorso ed il contributo di tutti i lavoratori*" e "*tenendo conto delle attitudini e delle opzioni manifestate dai*

medesimi”, ha effettuato una ricognizione dei lavoratori socialmente utili in carico presso l’Ente, tracciando anche un profilo dei titoli di studio, delle competenze, dell’età media e delle aspettative degli stessi, e dopo una rapida esposizione circa il contesto socio – economico del territorio, ha definito un programma di stabilizzazione occupazionale per i lavoratori.

Le tabelle che seguono individuano il numero dei lavoratori secondo l’origine del rapporto e le previsioni circa la loro futura occupazione:

LSU in forza in gennaio 2001:

Tipologia LSU	Numero
Lavoratori ex L.R. n. 85/95	92
Lavoratori ex circolare assessoriale n. 331/99	51
Lavoratori di cui al D. Lgs. 468/99	29
Totale	172

Programma di fuoriuscita:

Sbocco occupazionale	Numero
Borsa autoimpiego	8
Contratto privato	48
Trasferimento ad altra amministrazione	18
Collaborazione coordinata e continuativa	39
Società mista	59
Totale	172

I lavoratori, la cui fuoriuscita è stata individuata nella borsa di autoimpiego, nel contratto di lavoro a tempo determinato e nel trasferimento, hanno trovato, nell’attuazione della parte di programma che li riguardava, il compimento della fuoriuscita dallo *status* di precari, mentre gli altri sono rimasti ancora nel limbo del precariato.

Tali lavoratori hanno indicato, di concerto con l’Amministrazione Comunale, la fuoriuscita tramite contratti di collaborazione coordinata e continuativa e impiego in società mista ed a questi soggetti il Comune si trova a voler dare una risposta, cercando di evitare di giungere al momento in cui la Regione potrebbe non finanziare più i progetti da ultimo prorogati fino al 31 dicembre 2002.

Il piano di fuoriuscita prevede l'esternalizzazione di alcuni servizi o in alternativa la costituzione di una società mista alla quale affidare i suddetti servizi; in entrambi i casi le imprese affidatarie dovrebbero assorbire gli L.S.U. rimasti.

I servizi esternalizzabili a “imprese o cooperative composte da lavoratori socialmente utili” o alla società mista che il piano individua sono i seguenti:

1. Manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici comunali
2. Manutenzione del patrimonio immobiliare scolastico del comune
3. Gestione parcheggi comunali
4. Gestione del servizio di affissione e pubblicità.

Tali servizi appaiono affatto compatibili con la previsione di cui alla Circ. Ass. Lav., n. 07/2001/AG-I del 18.04.2001 (Tab. A).

3. STABILIZZAZIONE DEL PRECARIATO: CENNI SUL QUADRO NORMATIVO

L'evoluzione normativa sull'argomento è abbastanza intricata e, probabilmente, ciò è dovuto alla problematicità economico-finanziaria che la soluzione del problema porta con sé.

In questa sede è sufficiente, tuttavia, tracciare le linee generali ed inventariare le agevolazioni che la normativa offre ai soggetti che si faranno carico di fornire occupazione stabile ai lavoratori precari.

Il *leit motiv*, presente sia nella normativa statale che in quella regionale, è liberarsi di un fardello finanziario ingente e, forse insostenibile, cercando di spostare il relativo onere sulle amministrazioni locali.

Al contempo vengono introdotti stimoli in direzione di soluzioni, quali la creazione di società miste o l'affidamento diretto a imprese terze, in grado di produrre autofinanziamento, non pesando ulteriormente sulle già precarie finanze degli enti locali, attuando gestioni imprenditoriali di servizi pubblici in atto già gestiti o di servizi aggiuntivi.

Da un lato, pertanto, il rifinanziamento dei progetti di lavori socialmente utili, ormai interamente a carico della Regione è stato prorogato di periodo in periodo (da ultimo fino al 31.12.2002), con l'incombente pericolo che possano non trovare più copertura finanziaria (il comune di Modica ha deliberato ai sensi della Circ. Ass. Lav., n. 15/AG del 10.04.2002, e, pertanto, ha garantito la prosecuzione delle attività socialmente utili fino all'ultima scadenza del 31.12.2002); dall'altro la previsione di incentivi all'assorbimento stabile dei lavoratori in iniziative a contenuto economico imprenditoriale vorrebbe condurre all'estinzione del problema per l'effettiva fuoriuscita di tutti i precari a fronte di una stabile occupazione.

La riforma complessiva del settore, nell'ottica del "prosciugamento" dell'intero bacino, ha preso avvio con il d.lgs. 1 dicembre 1997, n. 468, che, al pari delle altre disposizioni statali in materia di lavori socialmente utili, trova attuazione, in Sicilia, per effetto dell'art. 1, l.r. 23 gennaio 1998, n. 3.

Il citato d.lgs. 468/97 (al pari del successivo d.lgs. 28 febbraio 2001, n. 81) mostra un chiaro *favor legis* nei confronti della costituzione di società miste locali come possibile bacino di attrazione dei lavoratori precari, e, per stimolare gli enti

locali, “forza” la normativa generale stabilendo, in particolari condizioni, deroghe alla procedura con gara, sia sul fronte della scelta del *partner* privato, sia in tema di affidamento del pubblico servizio (art. 10, comma 2; art. 12 comma 6).

Alle *guide-lines* generali di riforma dell'intero settore, si accompagnano poi numerose norme di incentivazione e di contribuzione.

In particolare:

- l'art. 7, comma 14, del d.lgs. 28 febbraio 2000, n. 81, attribuisce un contributo di lire 5.000.000 per ogni lavoratore precario assunto con contratto a tempo pieno ed indeterminato (mentre, nel caso *de quo*, non appare utilizzabile il contributo di lire 18.000.000 stabilito al comma 1);
- l'art. 2, comma 3, della legge regionale 26 novembre 2000, n. 24, al fine di favorire la costituzione di società miste promosse dagli enti utilizzatori di L.S.U. con la Società Italia lavoro S.p.A. o altre società partecipate dallo stato o dalla Regione, aventi medesime finalità di stabilizzazione dell'occupazione dei soggetti impegnati in lavori socialmente utili, concede un contributo di lire 60.000.000, da ripartirsi in cinque annualità in quote di pari importo, per ogni lavoratore precario assunto (sull'effettiva disponibilità di fondi per tale voce esistono comunque fondati dubbi);
- infine, la recente legge regionale 9 agosto 2002, n. 9, all'art. 1 concede per ogni lavoratore assunto ad incremento della base occupazionale (indipendentemente dalla provenienza dal bacino dei L.S.U.) un contributo annuale di Euro 4.600, per quattro anni, per ciascuna unità lavorativa aggiuntiva finalizzato alla formazione iniziale e continua.

Ciascuna di queste norme offre contributi *una tantum* alle imprese e società miste che assumono L.S.U. con contratti a tempo indeterminato o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa e non esclude l'ottenimento di altri benefici eventualmente riconosciuti in casi di nuove assunzioni, nel limite consentito dalla normativa comunitaria.

Le società miste potranno, pertanto, utilizzare, gli sgravi contributivi attualmente in vigore nel meridione d'Italia.

Pur in un così ampio contesto agevolativo, è opportuno osservare che l'avvio di qualsivoglia attività d'impresa non può prescindere da un attento esame circa la

4. FORME DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI. UN PUNTO SULLA NORMATIVA VIGENTE

La recente riforma dei c.d. “servizi pubblici locali”, introdotta con l’art. 35 della legge 28 dicembre 2001, 448 (legge finanziaria 2002), pur profilandosi come un complesso intreccio di disposizioni di difficile lettura, è il risultato di una stagione di profonda innovazione degli enti locali e dei modelli di gestione dei servizi pubblici, che, introdotta dalla legge 142/90, si è dipanata attraverso un percorso pieno di antinomie e contraddizioni, che però ha tenuto saldi alcuni principi ispiratori che possono riassumersi nei seguenti punti:

1. gestione privatistica dei servizi pubblici locali, che si traduce, da un lato nell’utilizzo di strumenti di diritto privato e non pubblico quali le società, dall’altro nel coinvolgimento di partner privati per assorbire dagli stessi capacità gestionali, criteri di gestione improntati all’economicità ed all’incremento di valore per l’azionista, *know-how*.
2. introduzione di elementi di liberalizzazione del mercato, con l’obiettivo di ridurre al minimo fino ad azzerare gradualmente le situazioni di monopolio al fine di condurre quanto meno ad una concorrenza “*per il mercato*”, laddove non risulta possibile giungere ad una concorrenza “*nel mercato*”;
3. dare la possibilità alle società più virtuose di approvvigionarsi sul mercato dei capitali dei mezzi finanziari necessari al supporto dei progetti di crescita, sviluppo e innovazione tecnologica.

Non sono mancate le critiche, anche da parte di autorevole dottrina, in ordine all’occasione mancata dalla legge 448/2001 di rappresentare una svolta effettiva nell’assetto dei servizi pubblici locali in Italia, come era nelle aspettative degli osservatori.

Alcuni autori hanno addirittura affermato che “*la riforma è stata rinviata*” (D. IELO, in AA.VV., *I servizi pubblici locali*, Milano, 2002).

Gli aspetti più criticati riguardano, in particolare, l’indicazione, nel nuovo testo dell’art. 113 TUEL, di una gerarchia normativa che fa salve le disposizioni delle singole normative di settore, rinunciando in tal modo a fornire un assetto univoco e definitivamente innovativo della materia, nonché il timido approccio, con riferimento ai servizi di rilevanza industriale, alla effettiva liberalizzazione, realizzabile soltanto attraverso la creazione di condizioni per la “concorrenza nel mercato”.

L'art. 35 modifica ed integra l'art. 113 del d.lgs. 18 agosto 2002, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) ed introduce l'art. 113 bis.

Con tale tecnica il legislatore attua preliminarmente una separazione tra i servizi a rilevanza industriale e quelli privi di tale rilevanza e rimanda ad un provvedimento regolamentare, da approvarsi entro sei mesi, l'individuazione dei primi.

Da un lato, quindi non ha voluto lasciare all'interpretazione ed all'autonomia degli operatori economici e giuridici l'individuazione delle fattispecie, considerata la pervasività delle conseguenze in merito alla classificazione adottata; dall'altra ha voluto riservare ad uno strumento più agile rispetto alla legge dello Stato, quale è appunto il regolamento governativo, la prerogativa di "tipizzare" la fattispecie del servizio pubblico avente "rilevanza industriale".

Purtroppo ad oggi il regolamento non ha visto la luce; esistono, tuttavia, degli indizi rilevabili dalla lettura dei lavori parlamentari relativi alla proposta di legge n. 879 (XIV legislatura, Camera dei Deputati, d'iniziativa dell'on. Lusetti ed altri, 15 giugno 2001) in cui i servizi di rilevanza industriale sono individuati in quelli diretti all'erogazione di energia (esclusa quella elettrica), all'erogazione del gas, alla gestione del ciclo dell'acqua, alla gestione dei rifiuti solidi urbani, al trasporto collettivo.

Operando per esclusione i servizi pubblici privi di rilevanza industriale saranno tutti quelli non previsti (come aventi rilievo industriale) dal regolamento governativo da emanarsi ex art. 35, comma 16, della legge finanziaria 2002.

4.a Conseguenze della distinzione tra servizi di rilevanza industriale e servizi privi.

4.a.1. Servizi pubblici a rilevanza industriale

Dalla summenzionata distinzione discende, per quanto concerne i servizi pubblici a rilevanza industriale:

- che essi possono essere gestiti (erogati) solamente da società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare ad evidenza pubblica (comma 5);
- che la proprietà degli impianti e delle reti deve rimanere in mano pubblica (comma 2);

- che le discipline di settore stabiliscono i casi nei quali l'attività di gestione degli impianti e delle reti (da tenere distinta dalla mera gestione patrimoniale della proprietà di cui al comma 2) debba essere separata da quella di erogazione del servizio, introducendo sostanzialmente un ulteriore livello di attività;
- che la proprietà delle reti può restare in mano all'ente locale anche mediante conferimento a società di capitali a maggioranza pubblica che la mette a disposizione dei gestori del servizio, o dei gestori della rete a fronte di un canone stabilito dalle competenti Autorità di settore (comma 13).

4.a.2. Servizi pubblici privi di rilevanza industriale

I servizi pubblici privi di rilevanza industriale sono esercitabili attraverso svariate forme di gestione, sostanzialmente coincidenti con quanto previsto nell'originario, ed ora modificato, art. 113 T.U. 267/2000 e cioè:

- in economia
- in affidamento a terzi
- a mezzo di azienda speciale
- a mezzo di istituzioni
- a mezzo di società di capitali
- tramite consorzi

4.b. Gradualità

L'art. 35, disciplina nella sua prima parte la riformulazione dell'art. 113 del T.U. 267/2000 a "regime", mentre nei commi da 2 a 11 introduce norme di gradualità di una certa complessità per consentire, alle imprese operanti in Italia un passaggio non "traumatico" al nuovo sistema e favorire (vedi in particolare commi 3 e 4) l'aggregazione territoriale tra imprese perché le stesse raggiungano dimensioni tali da poter competere sui mercati, evitando al contempo una sorta di privatizzazione dei monopoli.

4.c. Il regolamento governativo

Gli aspetti esecutivi ed attuativi, relativi alla disciplina dei servizi pubblici di cui all'art. 35 della legge n. 448/2001 troveranno spazio nel regolamento previsto dal comma 16 dello stesso articolo.

Il regolamento deve individuare i servizi pubblici di rilevanza industriale e per questi:

- a. stabilire il periodo della fase transitoria ex comma 2 del citato art. 35
- b. stabilire le condizioni di ammissibilità delle imprese, italiane ed estere, alle gare per l'affidamento dei servizi
- c. stabilire i tempi concessi alle imprese cessanti per restituire agli enti locali la disponibilità delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni.

Deve, inoltre, dettare ogni altra disposizione necessaria all'esecuzione ed attuazione di quanto previsto nello stesso art. 35.

Tale norma di chiusura è così ampia da consentire al Governo di prevedere, non solo ogni aspetto di dettaglio rinviato dalla stessa norma, ma anche di colmare eventuali lacune che, in sede attuativa ed esecutiva, potessero rinvenirsi.

Come già detto, a tutt'oggi, il regolamento non appare adottato e ciò rende, di fatto, inapplicabile l'intero art. 35, l. 448/01.

In Sicilia, la disciplina nazionale trova applicazione per effetto del "*rinvio dinamico*" operato dall'art. 37, comma 2, della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7.

5. L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI NEL COMUNE DI MODICA

In questo capitolo saranno illustrati brevemente le modalità di svolgimento dei principali servizi pubblici nel Comune di Modica.

5.a. Il servizio idrico

Il servizio idrico integrato, che sarà certamente incluso tra quelli di rilevanza industriale dal regolamento governativo *ex* comma 16, art. 35 legge 448/2001, è soggetto alla normativa di settore rappresentata dalla legge 36/1994 (c.d. legge Galli).

In Sicilia, la legge Galli trova attuazione nei limiti e per effetto dell'art. 69, l.r. 27 aprile 1999, n. 10.

Com'è noto, la legge Galli prescrive che la riorganizzazione del servizio idrico integrato avviene sulla base di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) con l'obiettivo di:

- consentire l'unità (e quindi l'unitarietà di gestione) del bacino idrografico, del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui
- il superamento della frammentazione delle gestioni esistenti
- il conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici, nonché sulla base delle ripartizioni politico-amministrative esistenti.

L'individuazione dei singoli ATO spetta alle Regioni, sentite le Province interessate.

Allo stato attuale la Regione Sicilia ha individuato 9 ATO coincidenti con il territorio provinciale.

E' in discussione, tuttavia, l'ampliamento del loro numero e la Provincia di Ragusa potrebbe essere coinvolta dalle modifiche in corso.

Non c'è dunque sicurezza, allo stato attuale, circa i confini dell'ambito in cui è inserito il Comune di Modica.

In prospettiva, le forme di gestione del servizio idrico, sono quelle disegnate dal nuovo art. 113 del TUEL per i servizi pubblici di rilevanza industriale, pertanto:

E' conveniente costituire una società mista per l'erogazione del servizio idrico? Avrà eventualmente questa società dimensioni e *know-how* tecnico e capacità finanziaria per gestire il servizio dell'intero ATO? E' possibile stringere alleanze con altri operatori pubblici e privati del settore? Eventualmente a che condizioni? E' possibile aprire un "tavolo" di discussione con i comuni limitrofi per pianificare forme di aggregazione delle rispettive strutture idriche, in modo da poter raggiungere valori dimensionali più credibili ed al contempo sfruttare al meglio il periodo transitorio (vale a dire affidamento diretto della titolarità del servizio per un certo numero di anni)?

A queste ed ad altre ipotetiche domande compete all'analisi proposta e alla riflessione politica dare delle risposte.

Altre considerazioni andranno fatte invece sul fronte della proprietà degli impianti, delle reti e delle dotazioni patrimoniali e sulla loro gestione, sull'opportunità di conferire gli stessi ad una società mista, questa obbligatoriamente a maggioranza pubblica, e sull'opportunità di creare una struttura unitaria che possa amministrare al meglio il patrimonio, non solo idrico, del Comune di Modica.

5.b. Il servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani

Il servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani è effettuato da un'impresa terza ed è alquanto articolato.

La ditta si occupa infatti della raccolta utilizzando sia proprio personale che dipendenti comunali.

La raccolta differenziata è invece attuata, in parte con affidamento ad una cooperativa di giovani ed in parte direttamente dal comune, con mezzi ed attrezzature proprie.

Infine, la raccolta del vetro e delle lattine è effettuata da un'altra ulteriore ditta.

Il discorso relativo ai servizi ambientali è simile a quello fatto per il servizio idrico: anche in questo caso si tratta di un'attività che presenta il requisito della rilevanza industriale (si ricorda, tuttavia, che sarà il regolamento governativo a sancirne l'inclusione nella categoria), regolata da una normativa di settore, il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi).

- Tuttavia la situazione è profondamente diversa nella sostanza, in quanto l'Ente, non gestisce il servizio, se non in attività del tutto marginali e non è proprietario di reti (che non esistono in questo settore) e di impianti e dotazioni patrimoniali di una qualche rilevanza.

Non appare necessario, almeno con urgenza e in riferimento al presente studio, valutare un immediato impegno "imprenditoriale" del Comune di Modica in tale settore, anche se alcune riflessioni andranno fatte, soprattutto con riferimento allo smaltimento, al recupero e riciclo dei rifiuti solidi urbani.

5.c. Il servizio di erogazione del gas

Il servizio di erogazione del gas è tipicamente, anch'esso, di rilevanza industriale ed è regolato da una normativa di settore tra le più recenti ed innovative: il d.lgs. 23 maggio 2000, n. 164.

La situazione attuale nel Comune di Modica fa sì che tale servizio non costituisca un'urgenza.

Titolare dello stesso è, infatti, un'impresa cooperativa vincitrice dell'appalto di costruzione e concessione trentennale del servizio.

Al termine della concessione il soggetto gestore restituirà gli impianti e le reti nelle piena disponibilità del Comune.

La scadenza della concessione è comunque soggetta al limite posto dall'art. 15, comma 9 del d.lgs. 164/2000 e pertanto non potrà andare oltre il 31 dicembre 2012 benché la concessione dovrebbe scadere nel 2024.

5.d. Trasporti collettivi

Il servizio dei trasporti collettivi sarà presumibilmente inserito nel regolamento governativo tra quelli di rilevanza industriale.

Allo stato attuale, i trasporti collettivi nel Comune di Modica sono assicurati dall'A.S.T., in regime di proroga del precedente affidamento.

Non possedendo una struttura a ciò dedicata e considerati i problemi economici del settore, non è consigliabile affrontare in questa sede una riflessione circa

l'assunzione del servizio in iniziative imprenditoriali con il coinvolgimento del Comune.

5.e. Altri servizi pubblici

Accanto ai servizi pubblici, di cui sopra, di sicura rilevanza industriale, il Comune di Modica è titolare di alcuni di servizi pubblici, a rilevanza esterna ed interna, che l'Amministrazione vorrebbe gestire secondo lo schema organizzativo dell'impresa, in forma societaria con la partecipazione del Comune.

I suddetti servizi sono inquadrabili nelle seguenti aree d'attività:

1. Servizi di manutenzione ordinaria e straordinaria su edifici ed immobili di proprietà e/o disponibilità comunale
2. Servizi di manutenzione idrica e stradale
3. Servizi di pulizia
4. Servizi di cura e manutenzione del verde pubblico
5. Servizi di trasporto con scuolabus e gestione del relativo autoparco
6. Servizi di gestione delle soste a pagamento.

I servizi suddetti sono in parte espletati utilizzando lavoratori socialmente utili ed in parte con affidamenti ad imprese terze; con contratti di breve durata (mai superiore all'anno solare).

Nasce, pertanto, l'esigenza di una integrazione delle attività suddette, per il momento gestite frammentariamente, al fine di consentire all'Amministrazione comunale di avere un unico interlocutore cui affidare, per il tramite del contratto di servizio, non tanto l'espletamento di compiti ed attività, quanto il raggiungimento dei risultati.

Al fornitore integrato, società mista sotto il controllo del Comune, spetterà la definizione delle attività necessarie per ottenere tali risultati, con le relative ed appropriate strategie e procedure.

Il fornitore dei servizi integrati di manutenzione, pulizia, custodia e trasporto avrà la possibilità di pianificare gli interventi dall'alto di una visione globale, sfruttando al meglio il *turn over* del personale sulle varie attività delegate (in altre parole riducendo al minimo i tempi morti), creando al contempo economie di scala.

- Considerato, infine, che le risorse interne impiegate in tali attività fanno parte prevalentemente del bacino dei lavoratori socialmente utili, e che le delibere di approvazione dei relativi progetti originari avevano ad oggetto attività identiche o
- simili a quelle di cui trattasi, si può affermare che l'idea di ricondurre i suddetti servizi nella sfera di attività di una società mista a prevalente capitale dell'Ente Locale ha una indubbia validità concettuale ed è coerente con i piani di stabilizzazione del precariato adottati dal Comune di Modica.

L'idea di base è pertanto condivisibile, ed è, altresì, attuabile con relativa rapidità, prendendo spunto da altre esperienze similari, già realizzate altrove con successo.

La dimensione economica dell'iniziativa deve tenero conto, naturalmente, dell'ambito territoriale e quantitativo di riferimento; occorre dunque, nello specifico, una verifica circa la fattibilità di massima sul piano dell'equilibrio economico-finanziario, ed una stima circa il grado di assorbimento di lavoratori precari che l'iniziativa potrebbe favorire.

6. PIANO ECONOMICO FINANZIARIO PRELIMINARE

6.a. Premessa

Considerati gli scopi dello studio, si è ritenuto opportuno, in questa fase, non scendere nel dettaglio economico dei singoli servizi ed attività, rimanendo su un piano di valutazione generale dei "numeri", intesi come valori economici, che l'iniziativa potrebbe azionare.

Di seguito si enunciano i principali assunti presi a base per la costruzione del piano economico finanziario:

- l'orizzonte economico esaminato è stato di 5 anni;
- nella convinzione che la Multiservizi S.p.A. potrà operare, come qualunque operatore privato, nel mercato dei servizi integrati di manutenzione, pulizia, giardinaggio, ecc., e, quindi che potrà incrementare il suo fatturato in funzione delle proprie capacità competitive, si è ipotizzato, nel periodo considerato, un prudente incremento di fatturato, contenuto nella misura del 5% a partire dal terzo anno;
- il fatturato della società, dopo una verifica di quanto speso nell'ultimo esercizio 2001, è stato stimato in € 1.265.320 sulla base dei programmi di spesa dell'Amministrazione comunale nei servizi di competenza della Multiservizi S.p.A.;
- per semplicità non abbiamo considerato l'incidenza dell'inflazione monetaria sul piano dei costi, né sistemi di adeguamento dei compensi contrattuali per tener conto della stessa;
- il capitale sociale è stato fissato in € 500.000;
- i costi per acquisti di beni, prestazioni di servizi e gli oneri diversi di gestione sono stati stimati sulla base della percentuale d'incidenza in società che svolgono attività uguale o affine, la categoria costi per servizi è l'unica considerata decrescente, perché esperienze precedenti suggeriscono che con l'addestramento del personale ed il consolidarsi delle procedure, si riscontra una minor incidenza delle stesse;
- gli ammortamenti sono stati calcolati sulla base degli investimenti stimati considerando, prudentemente, una vita utile media dei cespiti di anni 10;
- il costo del personale dipendente è stato stimato sulla base delle retribuzioni medie vigenti secondo i più diffusi C.C.N.I. ed è stato incrementato dopo il primo anno di una percentuale dell'1% per anno;
- in generale, l'analisi è stata improntata al principio della prudenza.

Sono stati, inoltre, considerati i seguenti dati:

- Tempo medio d'incasso dei crediti gg. 90
- Tempo medio di pagamento dei debiti v/dipendenti gg. 30
- Tempo medio di pagamento degli altri debiti gg. 60

Infine, ricollegandoci a quanto affermato in conclusione del capitolo dedicato alla normativa in tema di lavoratori socialmente utili, si fa presente che i conti economici della Multiservizi S.p.A. sono stati costruiti non considerando i contributi contemplati nella normativa nazionale e regionale sulla stabilizzazione del precariato.

Ciò, non perché la costituenda società intenda rinunciarvi, bensì perché, configurandosi tecnicamente come contributi in conto capitale (cioè somme erogate per facilitare lo *start up* delle iniziative, non soggette a restituzione), dal punto di vista contabile non avranno effetto economico ma miglioreranno la dotazione patrimoniale della società.

Al contrario è stato considerato a conto economico lo sgravio contributivo generale come minor costo del lavoro per il primo triennio.

Di seguito si riportano i prospetti contabili che riassumono le prevedibili performance economico-patrimoniali della Modica Multiservizi S.p.A.

Situazione economico-patrimoniale previsionale della Modica Multiservizi S.p.A.

Importi in €

Conto economico	I anno	II anno	III anno	IV anno	V anno
Fatturato	1.265.320	1.265.320	1.328.586	1.395.015	1.464.766
Prodotto Interno Lordo	1.265.320	1.265.320	1.328.586	1.395.015	1.464.766
Spese per acquisti	140.000	143.000	150.000	160.000	165.000
Variazione scorte	-15.000	5.000	-5.000	-8.000	-10.000
Spese per servizi	250.000	215.000	215.000	200.000	200.000
Noleggi e locazioni	70.000	72.000	74.000	76.000	78.000
Valore Aggiunto	820.320	830.320	894.586	967.015	1.031.766
Personale	630.479	636.784	643.089	818.684	826.633
Margine Operativo Lordo	189.841	193.536	251.497	148.331	205.133
Ammortamenti immobilizzazioni materiali	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
Ammortamenti immobilizzazioni immateriali	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000
Gestione finanziaria		-2.406	-3.524	-5.855	-4.742
Accantonam. per rischi e spese non prevedibili	30.000	25.000	20.000	10.000	10.000
Margine Operativo Netto (Utile ante imposte)	129.841	140.942	205.021	114.186	169.875
IRAP	32.314	32.951	35.895	39.398	42.150
IRPEG	46.743	50.739	73.808	41.107	61.155
Utile Netto	50.784	57.252	95.318	33.681	66.570
Cash flow	110.784	112.252	145.318	73.681	106.570
Situazione patrimoniale	I anno	II anno	III anno	IV anno	V anno
Disponibilità liquide	80.212	117.454	195.165	158.062	196.348
Crediti a breve termine	316.330	316.330	332.147	348.754	366.192
Scorte	15.000	10.000	15.000	23.000	33.000
Immobilizzazioni materiali	270.000	240.000	210.000	180.000	150.000
Immobilizzazioni immateriali	20.000	15.000	10.000	5.000	0
Totale attivo	701.542	698.784	762.312	714.816	745.540
Debiti v/ fornitori	76.667	71.667	73.167	72.667	73.833
Debiti tributari	79.057	83.690	109.703	80.505	103.305
TFR	45.034	45.485	45.935	58.477	59.048
Capitale sociale	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000
Riserve e utili	50.784	58.036	93.260	67.188	69.737
Dividendi distribuiti	-50.000	-60.094	-59.753	-64.021	-60.380
Totale passivo	701.542	698.784	762.312	714.816	745.540

7. CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni svolte si possono trarre le considerazioni conclusive del presente elaborato, che enunciamo in forma schematica per favorirne la comprensione:

1. è possibile, ed anzi auspicabile, la costituzione di una società mista multiservizi per come illustrata nei paragrafi precedenti, per iniziare ad assorbire i lavoratori precari del Comune di Modica e gestire con criteri di economicità, efficienza ed efficacia i servizi integrati di manutenzione, pulizia, giardinaggio, custodia, ecc.;
2. tra i servizi di rilevanza industriale, regolati dal novellato art. 113 TUEL e dalla normativa di settore, il servizio idrico integrato richiede la necessità di operare scelte di natura strategica, con una certa urgenza. Il servizio di erogazione del gas naturale, quello di gestione dei rifiuti e quello dei trasporti collettivi, pur necessitando di alcune riflessioni, per ciò che si dirà ai successivi punti 3 e 4, essendo gestiti da imprese terze aggiudicatarie di gare, a meno di altre esigenze di competenza della sfera politico-amministrativa, non interferiscono (e non influenzano) per il momento con gli obiettivi del presente studio preliminare;
3. la mancata emanazione del regolamento governativo *ex art.* 35, comma 16 della legge 448/2001, di cui si presume, però, un'ormai prossima emanazione, e la definitiva individuazione degli A.T.O. da parte della Regione, consigliano di non affrontare immediatamente il problema della "privatizzazione" del servizio idrico. Una breve pausa di riflessione durante la quale approfondire l'analisi tecnico-economica del servizio e dello scenario di riferimento, e favorire l'istituzione di un "tavolo" di discussione con i comuni limitrofi per verificare ipotesi di *partnership*, è necessaria, pur nella consapevolezza che il tempo a disposizione è comunque poco;
4. può apparire utile valutare, dopo attento esame di consistenza, la possibilità di costituire una società mista cui conferire la proprietà del patrimonio immobiliare di proprietà comunale e del patrimonio di impianti, reti e dotazioni in genere, assecondando una soluzione proposta dallo stesso legislatore nella sua opera di riforma;
5. in ogni caso, sul piano dei tempi, appare più conducente impostare un'azione in due fasi: a) nella prima (maggiormente caratterizzata come intervento di "*politica attiva del lavoro*"), dar vita alle procedure di costituzione della società mista, affidandole la gestione di un pacchetto "originario" ed omogeneo di servizi, come individuati al punto 1). Tale fase dovrà essere caratterizzata dalla massima celerità, onde consentire la

8. PERCORSO PROCEDURALE

Il percorso procedurale da esperire per la realizzazione della società mista definita nel presente documento Modica Multiservizi, dopo la preparazione del presente studio preliminare e ad una prima approssimazione, è il seguente:

- a. presa d'atto ed approvazione da parte della Giunta Municipale dello studio preliminare e contestuale incarico professionale per la formulazione del piano definitivo e l'assistenza e consulenza agli uffici per la preparazione degli atti e dei documenti necessari per la costituzione della società;
- b. deliberazione del Consiglio Comunale con relativo impegno di spesa contenente il piano economico finanziario, lo Statuto della Società, i criteri di scelta del *partner* ed il contratto di servizio;
- c. procedure di gara con l'individuazione del o dei *partner* privati;
- d. costituzione della società ed affidamento dei servizi.

Catania, 18 settembre 2002.

Gaspere Castro
