

Ministero dell' Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Direzione generale per Università

**PROGRAMMI PER L'INCENTIVAZIONE DEL PROCESSO DI INTERNAZIONALIZZAZIONE
DEL
SISTEMA UNIVERSITARIO**
(D.M. 5 agosto 2004 n. 262 - ART. 23)

COLLABORAZIONI INTERUNIVERSITARIE INTERNAZIONALI
Programmazione 2004-2006 - Scheda singolo progetto

prot. II04C4990B

PROPOSTE PER TIPOLOGIA C

COORDINATORE SCIENTIFICO DEL PROGETTO DI RICERCA

CASSETTI Luisa

(Cognome) (Nome)

Prof. Associato

(Qualifica)

IUS/09 Istituzioni di diritto pubblico

(Settore)

Univ. PERUGIA GIURISPRUDENZA

(Università) (Facoltà)

DIRITTO PUBBLICO 075-5852443

(Dipartimento) (Fax)

075-5852508 cassetti@unipg.it

(Telefono) (Indirizzo posta elettronica)

ATENEIO

Università degli Studi di PERUGIA

PARTNER STRANIERI (Università e altro)

1. Instituto Argentino de Estudios constitucionales y politicos (Istituto argentino di ricerca indipendente
avente sede a Mendoza)

Paese: ARGENTINA

Resp.Scientifico: Prof.Alejandro Pérez Hualde

PARTNER ITALIANI (Università e altro)

1. Associazione Osservatorio sul federalismo e i processi di governo (www.federalismi.it)

Paese: Italia

Direttore: Prof.Beniamino Caravita di Toritto

TITOLO DEL PROGETTO DI RICERCA

*Servizi pubblici, privatizzazioni, regolazione, diritti dei cittadini-utenti e livelli territoriali di governo:
l'esperienza italiana e argentina a confronto*

AREA DISCIPLINARE PREVALENTE

12 - Scienze giuridiche

OBIETTIVI SCIENTIFICI DELLA PROPOSTA PROGETTUALE

1. La ricerca si propone di verificare in primo luogo le dimensioni ed i settori interessati dalle privatizzazioni. In Argentina, in nome dell'emergenza economica sono state privatizzate con procedure parlamentari anomale (v. la vicenda dell'introduzione di un falso deputato, il cd. "diputrucho", per raggiungere il *quorum* in occasione della deliberazione relativa alla privatizzazione del gas) le principali aziende di stato mediante la concessione a privati dell'uso e dello sfruttamento dei beni produttivi dello stato, quali le centrali di energia elettrica e i giacimenti petroliferi.

Le modalità attraverso le quali sono state realizzate le privatizzazioni hanno in realtà favorito la corruzione, i privilegi legati a enormi monopoli concessi pressoché gratuitamente, concessioni di sfruttamento praticamente illimitate, che hanno prodotto la disastrosa crisi finanziaria della nazione culminata con il disastro economico e sociale del 2001-2002.

La dottrina argentina si è interrogata sulla costituzionalità di simili procedure di privatizzazione: il quadro che emerge è quello di una diffusa percezione del superamento delle regole fondamentali dello stato di diritto, del principio di legalità e dell'ordine costituzionale.

2. La ricerca si propone inoltre di approfondire i riflessi delle privatizzazioni sulle competenze dei livelli di governo subnazionali. Sotto questo profilo la vicenda argentina offre una prospettiva assai interessante visto che il rafforzamento della dimensione provinciale e delle autonomie municipali voluto dalla revisione del 1994 si scontra quotidianamente con la difficoltà di riconoscere le effettive competenze delle province ed il loro coinvolgimento negli organismi di regolazione dei servizi pubblici, in armonia con quanto previsto dall'art.42 della Cost. argentina, norma che attende ancora di essere attuata.

In Italia il problema si pone, ad esempio, con riferimento al governo dell'energia. L'art.117 Cost., annovera infatti la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia tra le materie di competenza concorrente, in cui cioè lo Stato deve limitarsi a porre i principi generali entro i quali le regioni potranno legiferare. Al di fuori della dimensione nazionale di questo settore strategico per l'economia nazionale si aprono probabilmente varchi alla competenza piena/residuale delle regioni. Si tratta di verificare se ed in quale misura sia possibile immaginare una regolazione a livello regionale e locale nel campo delle risorse energetiche.

3. L'indagine sulle competenze territoriali in materia di organizzazione e gestione dei principali servizi pubblici costituisce la premessa per il terzo profilo della ricerca che coinvolge la dimensione soggettiva dei cittadini-utenti del servizio. E' quindi opportuno verificare se i meccanismi di regolazione, indispensabili per il mantenimento di condizioni concorrenziali all'interno dei mercati in via di liberalizzazione, siano effettivamente in grado di proteggere i diritti fondamentali dei cittadini-utenti di un determinato servizio. Sotto questo profilo può essere interessante analizzare quale sia il livello di organizzazione dei servizi che sfrutta le potenzialità delle nuove tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni. Le strategie di e-Government, naturalmente elaborate e implementate dal livello centrale di governo possono essere infatti impiegate in funzione di un federalismo più efficiente e più vicino alle istanze dei cittadini.

DESCRIZIONE DELLA RICERCA

1. Sotto la pressione delle autorità economiche internazionali l'Argentina ha vissuto un radicale processo di riforma dello Stato avviato all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso per reagire all'emergenza economica.

Con lo sguardo rivolto all'Europa, e quindi alle privatizzazioni degli anni Ottanta in Gran Bretagna e in Francia, le imprese di Stato furono privatizzate ed i servizi pubblici affidati in regime di concessione ad imprese private (v. Legge n.23696 "Reforma de Estado", delega al governo per la privatizzazione totale o parziale ovvero in regime di concessione delle principali aziende di stato nei settori delle Telecomunicazioni, trasporti, poste e telecomunicazioni, metropolitana di Buenos Aires, Gas, Acqua ed Energia nonché opere sanitarie della Nazione).

In realtà, le imprese che provvedevano alla loro gestione sono state vendute a capitali stranieri: furono in larga misura liberalizzate le prestazioni e furono creati organismi di regolazione statale per il controllo sulla gestione e per le garanzie dei diritti dei consumatori. L'accentramento delle funzioni di regolazione connesse alla massiccia privatizzazione si scontra però con le competenze delle province in materia di gestione delle risorse naturali che insistono sui rispettivi territori. Questa tensione condiziona tuttora le relazioni tra la Nazione e le province, specie se si considera che la riforma del 1994 si proponeva di rafforzare il ruolo delle province e dell'autonomia municipale (artt.121,123, 124). Dopo la revisione del 1994 l'art.42 della Cost.Arg. nel disciplinare i diritti dei consumatori e degli utenti di beni e servizi rinvia ad una legge la regolazione dei servizi pubblici di interesse nazionale: tale legge deve prevedere la necessaria partecipazione delle associazioni dei consumatori e degli utenti nonché delle province interessate all' interno degli organismi di controllo sulla gestione dei servizi medesimi.

2. Nella esperienza italiana, accanto alla disciplina sulla liberalizzazione dei mercati relativi ai servizi pubblici ed alla regolazione dei medesimi (telecomunicazioni, energia, gas, trasporti), il legislatore statale ha guidato la privatizzazione dei servizi pubblici locali (v. Legge n.448 del 2001, che modificava gli artt.112-114 del TUEL), la quale ha portato all'individuazione di servizi pubblici di rilevanza industriale in cui si impone la separazione tra la gestione della rete, la gestione del servizio e la sua erogazione. Il legislatore statale è poi intervenuto di nuovo nel 2003 per ridefinire i servizi di rilevanza economica e distinguerli da quelli privi di rilevanza economica (servizi sociali etc.). Questo attivismo del legislatore statale è stato censurato dalla Corte costituzionale con la recente sent. n. 274 del 2004, che alla luce della riforma del titolo V, parte II della Costituzione (l.cost. n.3 del 2001) ha censurato il carattere puntuale della disciplina relativa alle modalità di organizzazione delle gare per l'aggiudicazione del servizio, ritenendo tale normativa non giustificabile in nome della competenza statale a difesa della concorrenza e come tale invasiva delle competenze regionali e degli enti locali.

In questo quadro è opportuno verificare le reali prospettive della creazione di un sistema efficiente di servizi nella dimensione locale, le responsabilità del livello locale, i raccordi con le competenze regionali in materia di servizi e le possibilità di migliorare i servizi attraverso le strategie di e-government (MIT, L'e-Government per un federalismo efficiente, Roma, 2003).

E' altresì evidente che la praticabilità di un sistema efficiente di servizi non è solo legata ad un minimo di discrezionalità che il legislatore statale dovrebbe lasciare agli enti regionali/locali, in linea con quanto ricordato dalla Corte, ma è strettamente connessa con l'effettiva attuazione del federalismo fiscale (tributi propri delle regioni e degli enti locali, meccanismi di compartecipazione).

METODOLOGIA PREVISTA

1) La ricerca si fonda sulla ricostruzione del quadro costituzionale delle problematiche legate alle privatizzazioni dei servizi pubblici ed al riparto delle competenze tra lo Stato centrale e le autonomie in materia di risorse, fonti energetiche etc. Accanto al quadro costituzionale è opportuno verificare le modalità di attuazione dei principi da parte del legislatore e degli apparati amministrativi.

A tal fine sarà opportuno raccogliere la giurisprudenza amministrativa e costituzionale che ha accompagnato i processi di liberalizzazione e regolazione dei servizi pubblici in Argentina e in Italia.

2) I ricercatori dovranno in particolare monitorare la posizione del legislatore regionale al fine di verificare quale sia l'effettivo livello di attuazione delle nuove competenze acquisite a seguito della riforma del regionalismo in Italia e del rafforzamento delle radici federali in Argentina dopo la revisione costituzionale del 1994 (autonomia legislativa delle province e autonomia dei municipi).

3) La ricerca approfondirà i riflessi delle politiche regionali e locali in materia di servizi pubblici sui diritti dei cittadini-utenti: il rapporto con le istituzioni locali, il loro radicamento nella società passa

infatti necessariamente attraverso la capacità dell'ente di garantire trasparenza, efficacia e partecipazione nella gestione dei servizi.

4) Per quanto riguarda le modalità organizzative prescelte dagli enti locali, i ricercatori dovranno verificare l'effettivo raccordo con le politiche e gli investimenti nazionali in materia di e-government, al fine di monitorare il grado di avanzamento dei progetti in Italia, la ricaduta sulla qualità dei servizi interessati da questo tipo di strategia che sfrutta l'evoluzione della rete e delle nuove tecnologie informatiche.

RISULTATI ATTESI E APPLICABILITÀ NEL MERCATO

La ricerca dovrebbe descrivere il contesto giuridico e politico in cui si deve inserire il processo di "Riforma dello Stato" realizzato in Argentina a partire dagli anni novanta del secolo scorso. In questo contesto hanno sicuramente avuto un ruolo dominante gli organi di governo dell'economia mondiale rispetto alle decisioni della politica nazionale.

I riflessi delle massicce privatizzazioni, imposte dalla necessità di ridurre il grave indebitamento estero del paese, hanno in primo luogo coinvolto gli equilibri interni e quindi l'ordine interno delle competenze distribuite tra la Nazione, le province e i municipi. La tematica dei servizi pubblici fornisce una prospettiva assai interessante per verificare quali siano gli attuali rapporti di forza tra i diversi livelli di governo rispetto alla gestione delle risorse naturali, delle risorse energetiche, dei trasporti e degli altri principali servizi ai cittadini.

Non si deve del resto dimenticare che siffatta verifica consente anche di individuare il grado di consolidamento e di maturità del governo regionale e locale nel senso che l'identità di questi livelli di governo è strettamente collegata con la funzionalità delle istituzioni, con la loro capacità di rispondere, in qualità di livello amministrativo più vicino ai cittadini, alle esigenze della collettività. Nell'esperienza italiana gli spazi per la decisione regionale e locale sono costantemente messi in discussione dalle decisioni dello Stato in materia di politica della concorrenza: nella realtà italiana, la puntuale disciplina delle regole sulla gestione dei servizi pubblici locali è stata sempre giustificata in nome di un'impropria e talora strumentale preoccupazione di mantenere tra gli operatori privati condizioni di effettiva concorrenzialità.

In realtà, i limiti di siffatta impostazione si riflettono negativamente sulla possibilità per le regioni e gli enti locali di organizzare, in proporzione alle rispettive capacità economiche, alle loro dimensioni territoriali ed alle loro specifiche esigenze sociali, forme di gestione diverse da quelle imposte dal legislatore statale, le quali spesso, lungi dal raggiungere l'obiettivo della tutela della concorrenza, si risolvono in una sottrazione di spazi per le scelte responsabili delle autonomie.

La ricerca dovrebbe fornire le basi per una futura collaborazione scientifica allargata ad altri paesi dell'area sudamericana (es. Brasile, Venezuela e Perù) in cui le vicende dello sviluppo economico locale sono sempre più intimamente legate con la capacità dei livelli subnazionali di organizzare un sistema efficiente di servizi ai cittadini.

BASI SCIENTIFICHE DELLA RICERCA (BIBLIOGRAFIA)

- A. Pérez Hualde, Constitución y economía, Depalma, Buenos Aires, 2000; también El modelo económico de la Constitución argentina y la "reforma del Estado", en Lexis Nexis Jurisprudencia Argentina, 2003-II, fascículo n° 5, 30-4-2003;

Id., El concesionario de servicios públicos privatizados. La responsabilidad del Estado por su accionar, Depalma, Buenos Aires, 1997;

Id., Renegociación de contratos públicos, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2002.

- A.R.Dalla Via, Estudios sobre Constitución y economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003

- Ismael Farrando (h), Servicios públicos y privatizaciones, en revista Actualidad en Derecho Público, n° 7, mayo-agosto de 1998, 2ª época, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1998;

Id., Puntos referenciales de la situación de losservicios públicos antes y después de la reforma del Estado de 1989, en Cassagne y otros, coord. María Gabriela Ábalos, Estudios de Derecho Administrativo III, Ediciones Diké, Mendoza, 2000;

Id., La responsabilidad de los prestadores en los marcos regulatorios, en revista Actualidad en Derecho Público, n° 15/16, enero-agosto de 2001, Ed. Ad - Hoc, Buenos Aires, 2001.

- María Gabriela Ábalos, Los servicios Públicos; también: La Concesión de Servicios Públicos, en Ismael Farrando (h.), Patricia Martínez -Directores- y Otros, Manual de Derecho Administrativo, Caps. XVI y XVII, Bs. As., Depalma, Reimpresión 2000.

- Gaspar Ariño Ortiz, La regulación económica. Teoría y práctica de la regulación para la competencia, estudio preliminar de Juan Carlos Cassagne, Universidad Austral, Editorial Abaco, Buenos Aires, 1996, p. 119;

Id., La liberalización de los servicios públicos en Europa. Hacia un nuevo modelo de regulación para la competencia, en Revista de Derecho Administrativo, año 16, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004.

- Alberto B. Bianchi, La Regulación Económica, T° I, Bs. As., Ed. Abaco, 2001.

- Julio Rodolfo Comadira, Reflexiones sobre la regulación de los servicios públicos privatizados y los entes reguladores (con particular referencia al ENARGAS, ENRE, CNT y ETOSS), en revista El Derecho, Buenos Aires, tomo 162-1135 y en "Derecho Administrativo", 2° ed. Actualizada y Ampliada, Bs. As., Lexis Nexis, 2003, Cap. XXV.

- Carlos Alberto Guajardo, Algunas reflexiones sobre la protección a consumidores, usuarios y al mercado en el nuevo art. 42 de la Constitución Nacional, en Sarmiento García y otros, La reforma constitucional interpretada, prólogo de Pedro J. Frías, Depalma, Buenos Aires, 1995.

AA.VV., Sviluppo e occupazione nell'Europa federale. Itinerari giuridici e socioeconomici su regioni e autonomie locali, a cura di G. Ferraro, Milano, 2003.

AA.VV., Le privatizzazioni italiane. Ricerca del Centro Studi Confindustria, a cura di S. De Nardis, Bologna, 2000.

A. M. Cecere, I servizi locali e le public utilities, in AA.VV. Sviluppo, cit., 323 ss.

E. Freni, Le privatizzazioni, in Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale, a cura di S. Cassese, vol. IV, La disciplina dell'economia, 2° edizione, 2003, 3947 ss.

A. Purcaro e I. Gravallesse, La riforma dei servizi pubblici locali tra conservazione e trasformazione, in Nuova Rassegna, n. 3/4, 2003.

M. Dugato, I servizi pubblici locali, (2003) in Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale, a cura di S. Cassese, vol. III, 2003, 2583 ss.

(Sintesi del Progetto presentato al MIUR in data 25.02.2005)

(Finanziamento MIUR-Università di Perugia Anni 2006-2010)