

MEMORIA CISL

Depositata in occasione dell'Audizione presso l'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali del Senato, in relazione all'esame dell'atto del governo n. 308 (Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale).

Audizione del 25 luglio 2016

Giovanni Luciano – Segretario Confederale Cisl

PREMESSA

La legge 124/2015 “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” contiene tra le

altre due deleghe con le quali si intende definire due Testi

Unici:

- a) riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche;
- b) riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Vi è una oggettiva concatenazione fra i due provvedimenti, nel senso che tra le partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche si annoverano anche quelle di gestione “dei servizi pubblici locali di interesse economico generale”.

II TESTO UNICO SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI INTERESSE GENERALE.

Con l'articolo 19 della legge 7 agosto 2015 n.124, il Parlamento ha delegato il governo ad intervenire sulla disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale al fine di assicurare chiarezza delle regole, semplificazione normativa, garantire e promuovere il principio della concorrenza, rifacendosi alla definizione di matrice europea, secondo la quale i servizi pubblici locali di interesse economico generale sono quei servizi che possono essere erogati dietro un corrispettivo economico per i quali si voglia garantire parità di accesso al mercato, continuità, qualità e sicurezza, e che quindi possono essere agiti, come già in gran parte lo sono, sia da soggetti pubblici o a partecipazione pubblica, che da soggetti privati; da ciò ne discende la rilevanza della disciplina generale rilevabile all.18 della stessa legge 124, che però non può

prevalere sulle norme di settore dato che la pubblica amministrazione non agisce in via esclusiva.

L'esigenza di una norma che recuperasse in un contesto generale i diversi interventi disorganici succedutisi in tema di servizi pubblici locali di interesse economico generale nel corso di almeno 15 anni, e che hanno visto una regolazione progressiva e per molti aspetti non omogenea dei servizi a rete, è fortemente sentita, per molti versi auspicabile, condivisa dal sindacato nei suoi principi ispiratori .

L'approccio normativo si propone di armonizzare salvaguardandole le regolamentazioni di settore nel frattempo affermatesi, le cui discipline riguardano:

1. elettricità: dl N.79/1999 e lg N.239/2004;
2. gas: dl N. 165/2000 e successive modifiche e decretazioni attuative;

3. acqua: dl N. 152/2006 e successive modifiche;
4. rifiuti: dl N. 152/2006 e successive modifiche;
5. trasporto pubblico locale: dl N. 422/1997, specificatamente rivista e completata nella stesura del testo unico in discussione;
6. servizio farmaceutico: lg N. 475/1968.

A tal fine il testo unico interviene operando una distinzione, nel campo dei servizi economici di interesse generale, fra i servizi cosiddetti a rete - all'interno dei quali colloca anche rifiuti e trasporti, chiarendo in tal modo un equivoco ormai più che decennale - suscettibili di essere organizzati tramite reti strutturali e sottoposti alla regolazione e al controllo da parte di un'Autorità indipendente, e gli altri di rilevanza locale.

Tale distinzione genera non pochi dubbi. Rileviamo, infatti, che mentre l'impatto delle misure previste è concretamente

valutabile sui servizi a rete, meno evidente appare quello sugli altri servizi economici di interesse generale, che ci sembra si collochino in un terreno di maggiore intreccio con quello dei servizi strumentali, trattato in altro specifico decreto discendente dall'articolo 18 della legge delega, quale il testo unico sulle società a partecipazione pubblica.

Il problema che sorge, però, si sostanzia nella mancata identificazione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale non a rete, comportando una sostanziale coincidenza con le società a partecipazione pubblica.

D'altronde né il testo, né la relazione della corte dei conti, né i dati resi disponibili dall'Istat, sembra consentano una chiara catalogazione della tipologia delle imprese classificabili come servizi pubblici locali di interesse economico generale non a

rete, né tantomeno del conseguente possibile impatto occupazionale.

Non si comprende, pertanto, per quale motivo lo schema di decreto in oggetto richiami tali società, a partire ad esempio dagli schemi di affido, che rappresentano il cuore del decreto e che vedono introdurre modalità aggiuntive per i servizi non a rete, così ingenerando una certa confusione.

Inoltre il dispositivo della delega proponeva la soluzione delle antinomie normative sorte a seguito del referendum abrogativo delle legge Ronchi del 12 e 13 giugno 2011, in base ai principi del diritto dell'Unione Europea.

Per quanto riguarda i servizi a rete, è condivisibile l'impostazione che tende a conciliare la regolamentazione

intervenuta all'interno di un quadro normativo generale ex post.

In questo contesto le sole norme sull'affido e sulle modalità di gestione prevalgono su quelle di settore e diventano universalmente applicabili nei servizi diversi decisi e regolati da enti locali e città metropolitane. Ciò premesso, il provvedimento sottolinea come, salvo quanto espressamente modificato ed abrogato dallo stesso, rimangono disciplinati dalle rispettive normative di settore: il servizio idrico, il servizio di gestione dei rifiuti, il trasporto pubblico locale, il servizio di distribuzione di energia elettrica, il servizio di distribuzione di gas naturale e il servizio farmaceutico.

Le disposizioni del decreto legislativo in esame hanno come obiettivo, a differenza del provvedimento sulle società a partecipazione pubblica, quello di promuovere la concorrenza,

la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione di servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Lo schema di decreto si inserisce, infatti, all'interno di un quadro di liberalizzazione dei servizi pubblici locali.

È su questo punto che si manifesta il discrimine con il decreto sulle partecipazioni pubbliche. In quest'ultimo si affronta il tema dell'organizzazione delle partecipate in generale, mentre nel provvedimento al nostro esame l'attenzione si sposta dall'organizzazione delle società – la cui disciplina si rinviene nel primo decreto – all'organizzazione del servizio e delle sue modalità di affidamento, nel nome della libera concorrenza all'interno del libero mercato dell'Unione.

La norma introduce le modalità di affido europee nei servizi a rete: affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica;

affidamento a società mista, il cui socio privato sia stato scelto con procedura a evidenza pubblica e gestione diretta mediante affidamento in house. Prevede, poi, per quelli non a rete di interesse locale anche le opzioni della azienda speciale e della gestione in economia.

A tale proposito ci sembra che l'effettiva parità di accesso alle tre forme di gestione previste dal diritto comunitario sia di fatto contraddetta e ostacolata per quanto concerne la modalità in house, da norme e vincoli restrittivi aggiuntivi al diritto comunitario.

Fra questi in primo luogo si limita la possibilità per l'azienda in house, di svolgere ulteriori attività, ad esempio multiservizio, limitandone la fattispecie alle sole attività complementari o ancillari all'attività principale della società; inoltre si pongono condizioni motivazionali e modalità sul piano della copertura dei

costi e della presentazione del piano economico, volte a scoraggiare questa modalità di gestione.

In particolare sembrerebbe opportuno trattare separatamente la regolazione del SII, anche alla luce della legge delega che indica con chiarezza l'esigenza di corrispondere agli esiti del referendum popolare del 2011.

Il testo unico interviene stabilendo che i servizi pubblici di interesse economico generale a rete sono gestiti tramite “Ambiti Ottimali di dimensione non inferiore a quella provinciale”, salvaguardando quanto di diverso stabilito nelle norme di settore dell'elettricità e del gas, che prevedono per la distribuzione ambiti dimensionati a seguito di lunghi processi decisorii, una diversa articolazione prevista per i trasporti basata

sulle Aree metropolitane o bacini di abitanti non inferiore a 350000.

Molte perplessità desta quanto stabilito in merito al TPL, in base a quanto scritto nel decreto, i risultati non saranno quelli di creare aggregazione fra società, cosa questa auspicabile, bensì avremmo, con grande probabilità una ulteriore parcellizzazione delle aziende stesse. Ad oggi sono più di 1100 le aziende di trasporto pubblico locale, se passasse il solo criterio numerico (350.000 abitanti) e non geografico otterremmo la creazione di ulteriori nano-aziende non producendo quindi, quelle economie di scala che, il Governo dichiara di voler ottenere.

Chiediamo quindi con forza l'introduzione di ambiti territoriali ampi, comunque non inferiori alle 350000 unità.

Le norme stabiliscono, inoltre, meccanismi di adesione obbligatoria dei comuni agli organi di governo, il passaggio

concettuale da "gestione unitaria" a "gestore unico", nonché le modalità di confluenza delle gestioni diverse nella gestione unica.

La scelta in se di addivenire attraverso la dimensione di ambito del gestore, a soggetti industriali congrui, in grado di determinare risparmi e efficienze nella gestione, migliori e più elevati standard di qualità e sicurezza dei servizi erogati, è condivisibile; meno comprensibile e non priva di conseguenze appare la scelta del dimensionamento a fisarmonica, forse suggerito dalla necessità di non rimettere mano alle norme di settore.

Rileviamo, però, che al disegno architettonico non corrisponde una vera e propria politica industriale che stimoli gli enti locali e le società di gestione, soprattutto attraverso investimenti

infrastrutturali, alla confluenza e alla aggregazione per la costituzione di veri e propri soggetti industriali in tutti i territori.

Ad eccezione di alcuni benefici di tipo fiscale, non rileviamo interventi che stimolino i sindaci a superare le resistenze mostrate fino ad oggi ad entrare negli enti di governo degli ambiti, come peraltro già previsto, fenomeno che sta caratterizzando in particolare il centro sud del paese, marcandone ancora una volta una arretratezza anche nel campo dei servizi pubblici locali a rete, distribuzione idrica, depurazione e rifiuti in particolare, data l'impossibilità in questo modo di realizzare gli importanti investimenti che necessitano e finanche per poter usufruire nei tempi previsti dei finanziamenti della comunità europea.

Appare, poi, condivisibile la scelta di istituire l'Autorità indipendente di regolazione e controllo anche per il comparto ambientale della raccolta e smaltimento rifiuti, affidandone i compiti all'autorità per l'energia e l'idrico, cambiandone il nome in ARERA e precisandone i compiti, se questo servirà ad omogeneizzare i criteri di controllo, di misurazione della qualità e tariffari.

Non condividiamo, invece, l'approccio disarticolato sul tema legato al passaggio dei lavoratori dal vecchio al nuovo gestore, che potrà avvenire a seguito di gara o di decadenza della gestione precedente, in virtù della normativa, sia nei servizi economici di interesse generale che in quelli specificatamente regolati a rete.

Difatti, pur applicandosi nella gestione del personale le disposizioni di cui al capo I, titolo II, del libro V del codice civile, come stabilito nel decreto sulle partecipate, tuttavia, sia dalle previsioni del decreto in esame sia dalla normative di settore, emerge una differenziazione di trattamento per ciò che attiene l'applicazione del dettato ex art. 2112 cod. civ e delle clausole sociali.

L'approccio, infatti, prevede forme e tutele diverse: per l'idrico e l'ambiente attraverso la modifica del D.lgs. 152/2006, introducendo l'applicazione del 2112 ma con una modalità che solleva dubbi per il personale assunto dopo il 31/12/2005; per i trasporti, a cui pare garantito il passaggio ma non tutto il trattamento normativo ed economico, eccezione fatta per il primo livello contrattuale, se non tramite un tortuoso percorso di rimandi dalla legge al contratto e dal contratto alla legge; per il

gas, dove la disciplina non garantisce le tutele applicabili contro i licenziamenti illegittimi e sul trattamento previdenziale dato che rimane l'onere in capo al lavoratore, per la ricongiunzione onerosa.

Riteniamo a tal proposito radicalmente sbagliata la tesi generalmente sostenuta da alcuni, secondo la quale una piena garanzia occupazionale danneggerebbe la libera concorrenza che invece tende a tutelare il disposto legislativo; riteniamo al contrario che tutele precarie favoriscano il nuovo concorrente acquirente della gestione, danneggiando irrimediabilmente il gestore in essere che non può partire dalla previsione di una riduzione occupazionale tout court.

Una corretta concorrenza fra le imprese deve invece prevedere una partenza alla pari, salvo poi, una volta vinta la gara, attuare modalità e capacità gestionali in grado di realizzare processi

riorganizzativi e di efficientemente dell'impresa, da realizzarsi attraverso il confronto con le forze sociali in azienda.

Riteniamo perciò che su questo tema debba essere introdotta una norma generale che preveda in caso di passaggio da un gestore al nuovo, che ai lavoratori operanti in qualsiasi servizio pubblico di interesse economico generale venga garantito il passaggio diretto tramite l'applicazione dell'art 2112 del codice civile, secondo il quale “il cessionario è tenuto ad applicare i trattamenti economici e normativi previsti dai contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali vigenti alla data del trasferimento, fino alla loro scadenza”.

Inoltre, non possiamo non manifestare preoccupazioni per i riflessi che potrebbero profilarsi all'interno dei processi di riordino relativamente ai Ccnl che si andrebbero ad applicare al personale ricollocato. Il testo dello schema di decreto, come

quello sulle partecipate, non appare prendere in considerazione la pluralità di ccnl vigenti nel settore e le conseguenti differenze in tema di profili e di retribuzione.

In ogni caso è evidente come anche sui servizi a rete, nonostante le specificità di settore, trattandosi pur sempre di società dove è ben presente la partecipazione pubblica, si ripetano le problematiche che scaturiscono dal primo decreto.

Il testo sulle partecipate è inevitabilmente legato a quello in esame, in quanto uno regola i processi di razionalizzazione delle partecipate, con l'obiettivo di conseguire un contenimento della spesa, l'altro, invece, disciplina la gestione dei servizi stessi, promuovendone la liberalizzazione.

Per quel che riguarda la gestione dei servizi, le Oo. Ss. esprimono la propria diffidenza nei confronti di una

generalizzazione della gestione privata di livelli essenziali di servizio resi ad una comunità. A nostro giudizio, una privatizzazione totale nei servizi a rete potrebbe non garantire una fruibilità equa di quei servizi alla comunità interessata.

Del resto, il principio di libertà di prestazione di servizi in un mercato concorrenziale deve essere comunque bilanciato dalla garanzia delle prestazioni essenziali costituzionalmente garantite alla comunità.

Riteniamo, pertanto, che il provvedimento non salvaguardi adeguatamente i servizi pubblici essenziali locali.

Le Oo. Ss., invece, con riferimento ai processi di razionalizzazione, esprimono le stesse preoccupazioni rilevate con le osservazioni poste al primo decreto, relative alla tutela occupazionale. E, così, giungono alle stesse conclusioni ivi riportate:

- a) istituire una cabina di regia nazionale e tavoli di confronto a livello territoriale costanti alla presenza delle parti sociali, con l'obiettivo di garantire la continuità dei servizi e la tutela occupazionale;
- b) prevedere in modo chiaro ed esplicito che, in ogni caso di alienazione della società e/o delle quote delle pubbliche amministrazioni, si applicano per il personale interessato gli obblighi di legge di cui all'art. 2112 del Codice Civile e le clausole sociali. Tale misura è alternativa allo strumento "portale", del quale si chiede la cancellazione;
- c) stabilire, fin da subito, la previsione di un sistema di ammortizzatori sociali che accompagni l'intero processo di riorganizzazione anche nel caso delle piccole società il cui

numero di dipendenti non superiori a cinque;

- d) occorre, altresì, garantire la gratuità o il diritto di opzione sul trattamento previdenziale in caso di passaggio dal regime ex Inpdap a quello Inps;
- e) affrontare nella fase di ricognizione il problema del personale in servizio presso le società con contratto di lavoro non a tempo indeterminato o con altra tipologia di impiego che rischia di essere escluso da qualsiasi processo di ricollocazione.

Il segretario confederale
Giovanni Luciano