



IL SINDACATO DEI CITTADINI

Audizione Commissione Affari Costituzionali del Senato

Roma 25 luglio 2016

Valutazioni della Uil sullo schema di decreto legislativo sul Testo Unico in materia di Servizi pubblici locali di interesse economico generale Antonio Focillo, Segretario Confederale Uil

Premessa

In materia di riorganizzazione della P.A., il Parlamento, con l'articolo 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha delegato il Governo ad intervenire sulla disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, al fine di assicurare la chiarezza delle regole e di garantire la tutela e la promozione del fondamentale principio della concorrenza nel mercato.

Il quadro normativo attuale è il risultato di una serie di interventi disorganici che hanno oscillato tra la promozione delle forme pubbliche di gestione e gli incentivi più o meno marcati all'affidamento a terzi mediante gara, tema sul quale hanno inciso anche il referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011 sull'articolo 23-bis del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, e la sentenza della Corte costituzionale 20 luglio 2012, n. 199, che ha dichiarato incostituzionale il successivo art. 4 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138¹.

¹ Nella sentenza si legge che "È costituzionalmente illegittimo l'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv., con modif., dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni, in quanto viola il divieto di ripristino della normativa

I servizi pubblici locali di interesse economico generale, riprendendo la definizione di matrice europea, sono quei servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza.

Sono servizi che i Comuni e le Città metropolitane, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale.

Le nostre osservazioni

La Uil apprezza l'intento di voler cristallizzare in un Testo Unico (come per le società a partecipazione pubblica) - pur residuando le normative di settore - il groviglio legislativo in cui attualmente si districa la gestione dei servizi pubblici locali.

abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost. Il citato art. 4 (intitolato 'Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea)', adottato dopo che, con dPR 18 luglio 2011, n. 113, era stata dichiarata l'abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, recante la precedente disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, infatti, detta una nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che non solo è contraddistinta dalla medesima ratio di quella abrogata, in quanto opera una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in house, al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma è anche letteralmente riproduttiva, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo art. 23-bis contenuto nel d.P.R. n. 168 del 2010. Nonostante l'esclusione dall'ambito di applicazione della nuova disciplina del servizio idrico integrato, risulta evidente l'analogia, talora la coincidenza, della disciplina contenuta nell'art. 4 rispetto a quella dell'abrogato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e l'identità della ratio ispiratrice. Le poche novità introdotte dall'art. 4 accentuano, infatti, la drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali che la consultazione referendaria aveva inteso escludere. Tenuto, poi, conto del fatto che l'intento abrogativo espresso con il referendum riguardava pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica' ai quali era rivolto l'art. 23-bis, non può ritenersi che l'esclusione del servizio idrico integrato dal novero dei servizi pubblici locali ai quali una simile disciplina si applica sia soddisfattiva della volontà espressa attraverso la consultazione popolare, con la conseguenza che il suddetto art. 4 costituisce, sostanzialmente, la reintroduzione della disciplina abrogata con il referendum del 12 e 13 giugno 2011".

Nel nuovo scenario, come risultante dalla citata pronuncia della Consulta, torna quindi alla ribalta l'affidamento diretto a società "in house", che perde quel carattere di "eccezionalità" che gli era stato conferito dal comma 13 dell'art. 4 del D.L. 138/2011 (e ancor prima dall'art. 23-bis del D.L. 112/2008), per tornare invece ad essere una modalità ordinaria di affidamento dei servizi in commento.

Le disposizioni del decreto legislativo “recante il testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale”, tuttavia, hanno come obiettivo focale 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 liberalizzazioni dei servizi pubblici locali, con l’orizzonte della libera concorrenza all’interno del libero mercato dell’Unione Europea.

I termini liberalizzazione e concorrenza suscitano, tuttavia, nella scrivente organizzazione sindacale sempre una certa apprensione quando sono in gioco servizi essenziali dei quali la vita della comunità beneficia quotidianamente.

A nostro parere, il rischio in cui si potrebbe incorrere è quello di una privatizzazione cieca dinanzi all’esigenza di continuità e garanzia di quei servizi - oltre che alla tutela dei livelli occupazionali - resi in regime pubblico alla comunità.

È sempre opportuno, infatti, ricordare che il principio di libera prestazione di servizi in un mercato concorrenziale deve esser pur sempre bilanciato dalla garanzia dei livelli essenziali costituzionalmente garantiti alla cittadinanza.

Passando al merito dello schema di decreto attuativo della c.d. delega Madia, esso prevede che l’individuazione delle attività di interesse generale, il cui svolgimento sia necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali in condizioni di accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione e ai migliori livelli di qualità e sicurezza, sia la funzione fondamentale dei Comuni e delle Città metropolitane. Tale individuazione è effettuata previa verifica che le attività non siano già fornite e non possano essere fornite da imprese operanti secondo le normali regole di mercato, in modo soddisfacente e a condizioni coerenti con il pubblico interesse, come definito dall’amministrazione, in termini di prezzo, caratteristiche obiettive di qualità e sicurezza, continuità ed accesso al servizio.

L’ente competente all’organizzazione del servizio sceglie la modalità di gestione dello stesso tra le seguenti opzioni: affidamento mediante procedura a evidenza pubblica; affidamento a società mista, il cui socio privato sia stato scelto con procedura a evidenza pubblica; gestione diretta, in economia, mediante azienda speciale o mediante affidamento

in house, nei limiti fissati dall'ordinamento dell'Unione europea.

Bisogna ricordare che la normativa comunitaria ammette la gestione diretta del servizio quando lo Stato nazionale ritiene che l'applicazione delle regole di concorrenza e di gara lo ostacolino nell'espletamento del suo ruolo di equilibratore sociale.

La disciplina contenuta nello schema di decreto, invece, rende più rigido il divieto di gestione diretta dei servizi da parte dell'Ente locale. Il margine discrezionale di manovra rimesso ai singoli enti locali, infatti, è particolarmente stretto in relazione alla possibilità di utilizzare il modello dell'affidamento *in house* o della gestione diretta, creandosi, così, un chiaro disfavore per l'ipotesi di mancato ricorso al mercato.

Il Testo Unico stabilisce, infatti, che la ragione che può condurre ad escludere il ricorso al mercato è che questo comporta minori vantaggi per gli utenti, per la collettività e per l'impiego delle risorse pubbliche.

Il giudizio che consente di non esternalizzare la produzione del servizio è dunque più selettivo rispetto a quello europeo, che consente deroghe alla concorrenza sulla scorta di una valutazione che si limita, come ricordato, alla presenza di un mero ostacolo.

La scelta di gestione del servizio da parte dell'Ente, infatti, è effettuata con provvedimento motivato che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento dal diritto europeo per la forma prescelta.

Il cuore della riforma può essere individuato, quindi, nel fatto che il Legislatore pone come regola generale che gli enti locali debbano affidare la gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica ad imprenditori o società, in qualunque forma costituite, individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica.

La possibilità di non ricorrere al mercato resta di conseguenza un'ipotesi derogatoria in determinate situazioni che non permettono un efficace e utile ricorso al mercato.

Sul punto la Uil esprime la propria contrarietà circa il profilarsi di una gestione privata incondizionata - come appare auspicarsi - dei livelli essenziali di servizi pubblici locali.

A nostro giudizio, infatti, una mera privatizzazione nei servizi a rete non è in grado di garantire una equa fruibilità - e a prezzi convenienti - di quegli stessi servizi alla comunità interessata.

Il decreto, inoltre, mira a favorire processi di aggregazione dei gestori, stabilendo che la dimensione dei loro bacini territoriali non possa essere inferiore a quella del territorio

provinciale.

Non possiamo che riconoscere un parere positivo ad una prospettiva di organizzazione dei servizi a rete per ambiti territoriali “*ottimali ed omogenei*”, ma ciò richiede inevitabilmente investimenti infrastrutturali che la rendano realizzabile e, quindi, una politica industriale che, però, non si perviene nel testo all’esame.

Il provvedimento al vaglio in quest’audizione non sfugge dalle criticità relative alla tutela dei livelli occupazionali – come per quello sulle partecipate - dei dipendenti delle società interessate dai processi di riordino.

Difatti, pur applicandosi nella gestione del personale le disposizioni di cui al capo I, titolo II, del libro V del Codice Civile, emerge, tuttavia, sia dalle previsioni del decreto in esame sia dalla normative di settore, una differenziazione di trattamento per il ricorso al dettato di cui all’art. 2112 cod. civ e alle clausole sociali.

Ad esempio, con riferimento ai trasporti pubblici locali, il testo unico precisa che “*in caso di sostituzione del gestore a seguito di gara, previsione nei bandi di gara del trasferimento del personale dipendente dal gestore uscente al subentrante con l’esclusione dei dirigenti e nel rispetto della normativa europea in materia, applicando in ogni caso al personale il contratto collettivo nazionale di settore*”.

La formulazione “*applicando in ogni caso*” appare ambigua e non rispondente ai criteri di cui all’art. 2112 del Codice civile e delle clausole sociali.

La previsione, così com’è, suscita, infatti, perplessità sull’applicazione da parte del gestore subentrante delle tutele previste dalla contrattazione di secondo livello e risulta, di conseguenza, in contrasto con il dettato dell’art. 2112 cod. civ., 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*”.

Ben sappiamo, poi, come le normative di settore disciplinino differentemente la materia di cui all’art. 2112 cod. civ. e le clausole sociali.

Pertanto, mantenendo chiaro l’obiettivo della garanzia occupazionale, è necessaria un’applicazione piena, estesa - o quanto meno in prima gara - ed uniforme degli obblighi di cui all’art. 2112 cod. civ.

Inoltre, non possiamo non manifestare un allarme per l’applicazione di nuovi e diversi Ccnl

al personale eventualmente ricollocato.

Il testo dello schema di decreto, come quello sulle partecipate, non appare prendere infatti in considerazione il fatto che esistono una pluralità di Ccnl vigenti nel settore, con ovvie differenze in tema di profili e retribuzione.

Ulteriori perplessità provengono dalle disposizioni relative al trasporto pubblico locale, le quali con evidenza esulano da una delega che intende rendere organica una materia a dir poco eterogenea. Non si comprende, allora, come si possano conciliare regole particolari con uno strumento come quello del Testo Unico.

Non bisogna, poi, dimenticare come anche in materia di servizi pubblici locali si rivertano le criticità di cui al decreto sulle società a partecipazione pubblica, essendo quei servizi il più delle volte gestiti, per l'appunto, da società partecipate.

I due decreti sono inevitabilmente connessi, 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.

La Uil con riferimento alla gestione dei processi di riordino, pertanto, esprime le stesse preoccupazioni già rilevate con le osservazioni poste al decreto sulle partecipazioni pubbliche, relative la salvaguardia dei servizi pubblici e la tutela occupazionale.

La Uil, in conclusione, tiene a ribadire che il provvedimento oggetto dell'audizione odierna abbisogna di una maggiore attenzione ai profili inerenti l'equa distribuzione e fruizione dei servizi pubblici essenziali, salvaguardando quest'ultimi da privatizzazioni di gestioni in regime di diritto pubblico che rispondono alla soddisfazione di bisogni essenziali alla coesione sociale e territoriale di una determinata realtà locale e assicurando, così, il diritto di tutti gli utenti all'universalità ed all'accessibilità dei servizi pubblici, di cui all'art. 117, comma 2, lettere e) ed m), della Costituzione.