

## **Riforma dei Servizi Pubblici Locali** **(ex art. 23 bis modificato dall'art.15 del DL 135/09)**

### **Osservazioni e proposte**

La Cisl, esprime una condivisione di massima circa l'opportunità di una Riforma dei Servizi Pubblici Locali, un settore questo, che nel corso degli ultimi decenni è stato oggetto da parte del Legislatore, di un percorso normativo non sempre lineare, senza un progetto organico che, di fatto, ha portato a confuse politiche di esternalizzazione "tout court". Tanto è vero che l'intero settore è stato "indirizzato" più da sentenze delle varie Corti di Giustizia, Europea e Nazionale, che da una vera "Governance politica", che mirasse alla funzionalità, all'efficienza ed efficacia dei servizi stessi.

C'è quindi l'urgenza di ridisegnare il settore, affermando l'universalità ed accessibilità dei servizi, assicurando i livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art.117 della Costituzione garantendo livelli di tutela dei cittadini, secondo i principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione. Un processo di riforma che deve vedere le Autonomie Locali cimentarsi in maniera più incisiva in ruoli di assoluto rilievo inerenti l'indirizzo, la programmazione, la vigilanza ed il controllo, la ridefinizione delle politiche tariffarie, l'utilizzazione degli standard di qualità e la tutela dei "consumatori/clienti".

Un processo che deve porsi l'obiettivo primario di razionalizzare ed economicizzare i Servizi Pubblici Locali.

Necessita un confronto nel merito, con tutti gli approfondimenti necessari, perché è una riforma che riguarda da vicino la vita concreta delle persone.

In tal senso è necessario che tale riforma viaggi in parallelo con altri provvedimenti di Legislazione ordinaria quali il "Codice delle Autonomie" e l'attuazione del "Federalismo Fiscale", perché questa deve rappresentare l'occasione per semplificare, razionalizzare e definire ruoli e funzioni, in modo da evitare sovrapposizioni di competenze dell'intero ordinamento delle Autonomie Locali definendo una volta per tutte un quadro chiaro e condiviso delle funzioni amministrative.

Inoltre la nuova disciplina dovrà essere armonica alle normative di settore in materia di rifiuti, trasporti, gas, acqua.

Nel merito dell'articolo 23 bis, come risulterebbe modificato dall'art.15, che definisce solo il processo di affidamento, non sono risolti i problemi di incompletezza, contraddittorietà e scarsa definizione, denunciati nel 2008 nei confronti dell'art.23 bis, e vengono esplicitate norme, in particolare, di privatizzazione sostanziale delle gestioni, su cui nutriamo alcune forti perplessità.

Preoccupa, le modificazioni delle disposizioni che delegava il Governo a disciplinare l'assoggettamento al patto di stabilità interno per tutti gli affidatari diretti riconducendolo, più propriamente, ai soli gestori in house.

In primo luogo va correttamente esplicitato, in tutto il testo, che il processo di liberalizzazione dei servizi pubblici locali, definito dall'art.23 bis modificato, riguarda solo quelli a rilevanza economica e di carattere industriale.

Sulle esclusioni di alcuni settori, che evidenziano la preferibilità di una legislazione settoriale, si propone di prendere atto, che il trasporto pubblico locale e regionale, sia su gomma che su ferrovia, sarà disciplinato dal regolamento comunitario 1370/2007, che entrerà in vigore il 9/12/2009, sostituendo, per quanto riguarda gli affidamenti sia le norme del dlgs 422/1997, che quelle più recenti dell'art.61 della legge 99/2009 e dell'art.4 bis della legge 102/2009.

L'art.23 bis lasciava irrisolto il problema fondamentale di un corretto processo di liberalizzazione, cioè la preventiva istituzione di Autorità indipendenti settoriali, il cui carattere deve rispettare l'assetto delle competenze definite dal Titolo V. Ciò doveva risolvere anche il conflitto di interessi tra ente locale affidante ed ente locale azionista dell'impresa di gestione, L'art.15 non prevede questa soluzione e conferma la irrilevante previsione della distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione affidata con il comma 10 lettera c) al regolamento.

Nell'intervenire sugli affidamenti con procedura competitiva alle società miste (comma 2 lettera b) e sui vincoli alla quota azionaria delle S.p.A. quotate in Borsa (comma 8, lettera d), l'art.15 evidenzia la sostanziale scelta politica di procedere ad una privatizzazione forzata delle imprese di gestione dei Servizi Pubblici Locali. Questi vincoli andrebbero soppressi, anche perché non previsti dalle norme comunitarie.

Si ribadisce la necessità, che l'affidamento a società pubbliche, con i requisiti della gestione in house non venga resa marginale.

Per quanto riguarda il servizio idrico l'obiettivo è di salvaguardare e promuovere la proprietà ed il controllo pubblico dell'acqua, intesa come bene comune.

Lo status dell'acqua come bene comune pubblico deve essere un diritto universale, indivisibile, inalienabile, così come occorre ribadire il principio della proprietà pubblica del servizio idrico e che tutte le acque, superficiali e sotterranee, anche se non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa da utilizzare secondo criteri di solidarietà va ricordato inoltre le puntuali disposizioni previste dal Decreto Legislativo 152/2006 in materia di servizio idrico che dovranno essere disciplinate nel regolamento attuativo di cui al comma 10 punto d).

In particolare per garantire a tutti il bene pubblico acqua è necessario prevedere l'affidamento della gestione del servizio, per la quale è preferibile mantenere l'unitarietà con la gestione della rete demaniale, quindi pubblica, sia a società in house, sia a società miste pubblico-private. La contestuale scadenza al 31/12/2011 della stragrande maggioranza degli affidamenti del servizio idrico integrato rischia di provocare una ingestibile ed inefficace con testualità di gare; si suggerisce una diversificazione della scadenza del periodo transitorio in relazione alla durata residua delle concessioni o dei contratti di servizio. Va inoltre segnalata la necessità di affrontare i problemi dell'acquisizione della risorsa acqua e di una sua corretta valorizzazione (prezzo all'ingrosso) per tutte le utilizzazioni civili, industriali ed agricole.

Si condivide la previsione esplicita (comma 2, lettera b) del conferimento, in via ordinaria, alle società miste pubblico-private, secondo le due procedure competitive previste dalla Comunicazione della Commissione Europea n. C2007/6661. Si ritiene che l'attribuzione dei compiti operativi al socio privato non debba rendere residuale il ruolo dell'azionista pubblico maggioritario, specie per le funzioni operative di controllo. Si conferma la richiesta di soppressione del vincolo ad una partecipazione non inferiore al 40 per cento che del resto non trova riscontro a livello europeo. Inoltre la suddetta Comunicazione C2007/6661 precisa con estrema chiarezza, che le società miste possono partecipare alle gare ed acquisire servizi ulteriori, mentre ciò è escluso dalla modifica introdotta nel comma 9.

Il passaggio da regimi transitori rispetto agli affidamenti in essere, governati settorialmente, a regimi transitori collegati alle caratteristiche attuali delle imprese, per prevedere un nuovo assetto a regime coerente con il processo di liberalizzazione è sostanzialmente condivisibile, se, ciò consente di valorizzare e qualificare le imprese industriali, facendone crescere la dimensione attraverso l'aggregazione prima della domanda in ambiti territoriali ottimali e conseguentemente delle imprese, oggi operanti. Le norme del nuovo comma 8, anche con gli opportuni correttivi, sono, in questa prospettiva, totalmente contraddette dalla esclusione dalla partecipazione a tutte le nuove gare del periodo transitorio di tutte le imprese, che negli attuali contesti legislativi si sono legittimamente sviluppate.

Va, inoltre, ribadito che tutti gli affidamenti già scaduti od a scadenza prima delle nuove date limite del 31 dicembre 2011, devono essere sottoposti tempestivamente alla nuova normativa, se gli assetti territoriali della domanda (ambiti ottimali nell'acqua e nei rifiuti, ambiti minimi nella distribuzione del gas, bacini di traffico) sono già definiti ed istituzionalizzati per gestire le procedure di affidamento.

Le S.p.A. non devono essere vincolate ad una riduzione forzata della partecipazione pubblica per mantenere l'affidamento diretto. La norma del comma 8 lettera d) non ha alcuna logica, se non quella della privatizzazione, in quanto non provoca una verifica

competitiva, non le allinea con altre realtà imprenditoriali. Si tratta di una svendita, che precluderà anche un ruolo significativo di polo di aggregazione per le società miste.

Peraltro, la nuova formulazione del Comma 9, lascia spazio a dubbi interpretativi, per quel riguarda l'esclusione delle prime gare: dalla lettura della norma, infatti, sembrerebbe che la partecipazione sia riservata ai soli affidatari diretti del servizio con la conseguenza che una società mista (PPPI Partenariato Pubblico Privato Istituzionalizzato) costituita nel rispetto della disciplina comunitaria e nazionale, non potrebbe concorrervi.

E' del tutto comprensibile, che dopo i prossimi affidamenti le imprese non assoggettate a procedure competitive o gestori di reti non possano sfruttare la loro posizione di monopolisti senza verifica nei propri territori e settori, per partecipare a gare. Si ribadisce quindi la necessità di modificare la seconda parte del comma 9 e di sopprimere il riferimento all'esclusione delle società miste.

E' indispensabile introdurre nel regolamento una norma esplicita di riferimento per disciplinare le procedure competitive (capitolati e criteri di valutazione delle offerte), garantendo la continuità occupazionale e l'applicazione dei contratti di settore, i contratti di servizio con le procedure tariffarie, i meccanismi e le sedi partecipate di controllo sulle prestazioni, esplicitate anche dalla Carta dei servizi.

In coerenza con la definizione del campo di applicazione ai servizi di rilevanza economica, va eliminato il generico riferimento ai casi di gestione in regime di esclusiva, sopprimendo la lettera g del comma 10.

I Regolamenti dovranno prevedere i criteri della "Carta dei servizi", con la partecipazione delle associazioni sindacali e datoriali, delle associazioni dei consumatori, e collegarla al contratto dei servizi.

Una Carta dei Servizi che a nostro avviso, dovrà disciplinare gli standard di qualità e quantità delle prestazioni erogate, le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per i reclami, quelle per adire alle vie conciliative e giudiziarie, le modalità di restituzione totale o parziale del corrispettivo versato dall'utenza, in caso di inottemperanza. La Carta dovrà contenere altresì la consultazione obbligatoria e la verifica periodica con le associazioni sindacali e datoriali, con le associazioni dei consumatori.

La Carta dovrebbe regolamentare l'adeguatezza del servizio erogato alle esigenze dell'utenza, il monitoraggio permanente dei parametri quantitativi e qualitativi fissati nel contratto di servizio, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, delle associazioni sindacali e datoriali.

Per quanto riguarda le gare d'appalto si dovrà prevedere:

1. Una durata dell'affidamento che dia l'obbligo alle imprese di investire in innovazioni e sviluppo, dando loro la possibilità di ammortizzare i costi sostenuti, permettendo agli enti locali di poter accedere ai finanziamenti privati per migliorare i servizi;
2. Un alto livello di efficienza e affidabilità del servizio, che assicuri all'utenza la manutenzione degli impianti, delle reti e delle infrastrutture in concessione;
3. L'obbligo di riconsegna delle opere, degli impianti, delle reti, delle infrastrutture e delle altre dotazioni patrimoniali strumentali all'erogazione del servizio, in condizioni di efficienza ed in buon stato di conservazione con relativo adeguamento delle stesse alle norme tecniche, ambientali e di sicurezza al momento della riconsegna;
4. Idonee garanzie finanziarie e assicurative;
5. L'obbligo di applicare al personale dei contratti collettivi di settore, la salvaguardia occupazionale, delle professionalità e della sicurezza sul lavoro.

Tale obbligo è necessario per evitare situazioni di *dumping* contrattuale e sociale come potrebbe avvenire nei cambi di concessione o nei passaggi da pubblico a privato, e a dare regole certe ad un mercato dove la concorrenza sia basata sulla capacità imprenditoriale nella gestione del servizio e non esclusivamente sulla riduzione dei costi del personale e sulla precarizzazione dei lavoratori.

La clausola sociale, inoltre, dovrà essere esigibile per affrontare inevitabilmente i problemi di carattere occupazionale che verranno prodotti dalle esternalizzazioni e dai conferimenti dei servizi derivanti dalle gare di appalto che potrebbero portare trasformazioni e riorganizzazioni delle aziende.

Riteniamo indispensabile che nei bandi di gara d'appalto, sia incluso l'obbligo di assorbimento dei lavoratori impiegati nel servizio e la garanzia del riconoscimento del contratto di riferimento in quel settore, tutto ciò anche per evitare la concorrenza sleale tra le società partecipanti alla gara.

La Cisl, vista l'importanza e la specificità sociale delle Aziende di gestione dei servizi pubblici, ritiene che debba essere previste forme di partecipazione dei lavoratori, applicando le forme duali di governance del diritto societario, con riferimento

all'ordinamento nazionale e comunitario in tema di responsabilità sociale delle imprese e del bilancio sociale.

Oltre alle questioni sopra elencate che dovranno essere definiti nei regolamenti di cui al comma 10, anche le deroghe e i regimi transitori dovranno essere interpretati con chiarezza e trasparenza, al fine di evitare ricorsi legali.

Concordiamo, sull'esigenza di migliorare il sistema di indirizzo e controllo proposto dall'autorità competenti, che congiuntamente alle altre Autorità competenti (Antitrust, Energia, ecc) dovranno esercitare un monitoraggio sulla evoluzione e applicazione dell'art. 23 Bis modificato dall'art. 15 del D.L. 135/09 e i regolamenti attuativi.

La Cisl rileva l'assenza di organismi indipendenti (Authority) nei settori del trasporto pubblico locale, igiene ambiente e idrico propedeutico alle competenze regolatorie prescritte dalla legge.

Diventa necessario, quindi, che la riforma dei servizi pubblici locali sia completata con una regolazione nei vari settori.

Infine proponiamo che venga istituito un Osservatorio Nazionale con tutti attori coinvolti in questo processo (Autorità – rappresentanti delle istituzioni ai vari livelli e forze sociali).

**PROPOSTE DI EMENDAMENTI  
ALL'ART. 23bis COME MODIFICATO DALL'ART 15  
Decreto Legislativo 135/2009**

\*\*\*\*\*

**Art.23bis comma 1:**

Nella seconda frase: dopo “Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano a tutti i servizi pubblici locali” aggiungere “di rilevanza economica aventi carattere propriamente industriale”

**Art.23bis comma 1:**

Sostituire le parole “nonchè quelle del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, relativamente alla disciplina del trasporto regionale ferroviario” con le seguenti “ Al trasporto pubblico locale e regionale si applicano le norme del Regolamento Comunitario 1370/2007 “ e le disposizioni previste dal Decreto Legislativo 152/2006;

**Art.23bis comma 2:**

Dopo “Il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali” aggiungere “di rilevanza economica aventi carattere propriamente industriale” inserire lettera C – a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall’Ente locale o da Enti locali associati, che abbiano requisiti richiesti dall’ordinamento comunitario per la gestione cosiddetta “in house” e, comunque, nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell’attività svolta dalla stessa con l’Ente o gli Enti pubblici che la controllano.

**Art.23bis comma 2 lettera b):**

Sopprimere “e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento”

**Art.23bis comma 3:**

Dopo “partecipata dall’Ente locale” aggiungere “o da Enti locali associati”

**Art.23bis comma 4bis:**

Dopo “di servizi pubblici locali” aggiungere “di rilevanza economica aventi carattere propriamente industriale “

**Art.23bis comma 5:**

Al termine aggiungere “In caso di gestione separata delle reti, degli impianti e delle altre

dotazioni patrimoniali si applica il comma 4 dell'art.113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 e successive modificazioni", fermo restando le disposizioni previste dall'art. 201 e 202 del D.L. 152/2006 .

**Art.23bis comma 6:**

Dopo "di servizi pubblici locali" aggiungere "di rilevanza economica aventi carattere propriamente industriale"

**Art.23bis comma 8 lettera a):**

dopo "in house" aggiungere "e le gestioni in affidamento diretto a SpA totalmente pubbliche"

**Art.23bis comma 8 lettera d):**

Terminare „alla scadenza prevista nel contratto di servizio“ sopprimendo il resto della frase:

da " a condizione .... fino a "dell'ente affidante, alla data del 31 dicembre 2012"

**Art.23bis comma 9:**

Dopo "di una procedura non ad evidenza pubblica"aggiungere "od in virtù di un affidamento per la gestione in house"

**Art.23bis comma 9:**

Sopprimere "ovvero ai sensi del comma 2, lettera b)"

**Art.23bis comma 9:**

Sopprimere l'ultima frase da "I soggetti affidatari diretti .... a .... dello specifico servizio già a loro affidato" ed aggiungere le seguenti frasi: " Alle procedure, di cui al comma 2, che si svolgeranno, dal momento dell'applicazione delle norme dell'art.23 bis della legge 133/2008 come modificate ed integrate dall'art.15 della legge di conversione del decreto legge 135/2009, fino e comprese quelle conseguenti ai vincoli, di cui al comma 8, possono partecipare tutte le imprese di servizio pubblico per il settore in cui operano. Se le imprese, escluse quelle quotate, sono titolari di affidamento diretto,tale affidamento cessa, improrogabilmente e senza necessità di deliberazione da parte dell'ente affidante, entro un anno dalla partecipazione ad una gara ; in tal caso l'impresa può comunque concorrere alla conseguente gara."

**Art.23bis comma 10 lettera a):**

Sopprimere "e delle società a partecipazione mista pubblica e privata"

**Art.23bis comma 10 lettera c)**

Dopo "dei servizi pubblici locali" aggiungere "di rilevanza economica aventi carattere propriamente industriale "

**Art.23bis comma 10 lettera d):**

Sopprimere “energia elettrica”

**Art.23bis comma 10 aggiungere la seguente lettera dbis):**

dbis) disciplinare i criteri di definizione dei capitolati di gara, di valutazione delle offerte, ivi

compresa la continuità occupazionale e l'applicazione dei contratti di settore; definire i rapporti

tra affidante ed affidatario attraverso il contratto di servizio, prevedendo le condizioni di revisione

periodica delle tariffe, i meccanismi di controllo sulle prestazioni di servizio, esplicitate anche dalla Carta dei servizi, coinvolgendo nelle sedi di controllo le rappresentanze confederali delle parti sociali e le associazioni dei consumatori.

**Art.23bis comma10**

Sopprimere la lettera g)