

AUDIZIONE CISL

presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame dell'Atto del Governo n. 3 (schema di decreto legislativo recante riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica).

(Roma, 29 novembre 2022)

Lo schema di Decreto Legislativo in oggetto prevede l'applicazione delle nuove norme a tutte le attività «di interesse economico generale», includendo tra queste anche il Trasporto Pubblico Locale. Le disposizioni dello schema di Decreto Legislativo «prevalgono sulle normative di settore e le integrano in quanto espressione di principi generali» (articolo 4) e non si applicano ai servizi di distribuzione di energia elettrica e gas (articolo 4) e agli impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva in aree montane (articolo 35).

Le disposizioni contenute nello schema di Decreto Legislativo, pur non intervenendo espressamente in contrasto e in difformità, rispetto alle norme specifiche che regolamentano il settore del Trasporto Pubblico Locale, attualmente disciplinato da diverse norme di Legge, tra cui il Decreto Legge 50 del 2017 convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 2017, n. 96 in totale coerenza con le disposizioni europee contenute, in particolare, nel regolamento 1370/2007/CE, rappresenterebbero l'ennesimo intervento normativo nel settore in assenza però di una uniforme e coerente disciplina rischiando di generare ulteriore confusione, rispetto ad una normativa di settore, che ha visto nel tempo il generarsi di una stratificazione di norme non coordinate all'interno di un unico e organico corpo normativo.

Riteniamo pertanto che sia opportuno escludere il Trasporto Pubblico Locale dall'ambito di applicazione del Decreto Legislativo al pari dei settori dell'energia e del gas.

La CISL valuta positivamente le previsioni contenute nell'art. 5 inerenti i meccanismi di incentivazione delle aggregazioni laddove queste tendano al superamento dell'attuale assetto verso un'organizzazione, preferibilmente di ambito regionale, che possa favorire la crescita dimensionale delle aziende e lo sviluppo di economie di scala, nell'ambito del Trasporto Pubblico Locale, Acqua, Igiene Urbana.

Tutto questo servirebbe ad erogare servizi migliori per gli utenti, per i cittadini, ma soprattutto per le lavoratrici ed i lavoratori, creando le condizioni per un lavoro di qualità attraverso l'applicazione dei ccnl comparativamente e maggiormente rappresentativi a livello nazionale, estensione della contrattazione di secondo livello e di gruppo e introducendo forme di partecipazione dei lavoratori nelle vicende aziendali.

Per la CISL il modello è quello delle multiutility che uniscono al servizio, anche la possibilità di redistribuire sul territorio le royalty che possono aiutare a costruire forme sociali per i Comuni che le promuovono. Favorirebbe la crescita dimensionale d'impresa. Sarebbe opportuno trovare delle forme che possano andare al superamento delle troppe stazioni appaltanti, soprattutto per quei

piccoli Comuni che per svariate motivazioni non possono essere autosufficienti sia nella gestione dei servizi che non a fornire un servizio di qualità.

È positiva la distinzione tra funzioni di regolazione e compiti di gestione rispetto ai servizi pubblici locali, fondamentale per garantire imparzialità e neutralità così come l'utilizzo obiettivo delle funzioni di scelta della forma di gestione e di controllo sul gestore.

Esprimiamo perplessità rispetto alla scelta di indicare una modalità di affidamento "preferenziale" alla gestione in concorrenza nel mercato rispetto alle altre forme (affidamento a terzi, affidamento a società mista, affidamento a società in house) continuando a ritenere che tutte le forme di affidamento previste dalla normativa comunitaria debbano essere poste al medesimo livello, lasciando la scelta all'ente affidante di poter valutare, con adeguata e documentata motivazione, quale tra quelle disponibili sia la forma di affidamento migliore rispetto alle esigenze di domanda e alle caratteristiche geografiche, sociali ed economiche del territorio in cui il servizio di Tpl deve essere espletato.

Ai fini della tutela occupazionale dei lavoratori riteniamo poi necessario ribadire oltre ogni possibile interpretazione il contenuto della vigente disciplina di settore come unico riferimento in tema di clausola sociale.

La CISL evidenzia pertanto, ancora una volta, la necessità di agire nel solco delle indicazioni contenute nel Documento conclusivo elaborato dalla Commissione di studio per la riforma del TPL, istituita il 4 gennaio 2021 dal MIMS, che vedeva tra gli obiettivi primari quello, indicato anche dalla CISL unitamente alle altre Organizzazioni Sindacali, di giungere all'elaborazione di un Testo Unico coordinato ed organico di tutte le norme che regolamentano il Tpl e dare attuazione al più presto all'iter legislativo per l'avvio della riforma dell'intero settore che passa anche da un adeguato finanziamento dello stesso.

Ogni intervento normativo sul settore si depotenzia, o addirittura potrebbe risultare inattuabile, in assenza della appropriata dotazione economica, della stabilizzazione e dell'indicizzazione del Fondo Nazionale Trasporti.

Il settore peraltro attende ancora di ricevere i ristori promessi e indispensabili per riportare in equilibrio l'intero sistema del Tpl conseguenti all'emergenza pandemica che hanno generato gravissime ricadute sul mondo del lavoro e che rischiano di aggravarsi in assenza di interventi urgenti. Le norme settoriali, proprio perché non coordinate, potrebbero perdere in coerenza ed uniformità con le corrispondenti norme comunitarie per le valutazioni che seguiranno:

All'art. 6 viene riconfermato l'obiettivo di razionalizzare la ripartizione dei poteri di regolazione e di controllo tra i diversi livelli di governo locale e le autorità indipendenti, prevedendo la separazione, a livello locale, tra le funzioni regolatorie e le funzioni di gestione dei servizi, separazione che dovrà comunque tenere conto dei probabili conflitti di competenze derivanti dall'applicazione mai chiara del titolo V° della Costituzione, che ha finora impedito la completa applicazione della stessa 152/2006.

Secondo l'art. 17, pur se consentiti, proseguire con gli affidamenti in house ora definiti in "autoproduzione", sarà un'eccezionalità difficile da giustificare rispetto all'apertura al mercato; quelli già in essere e che hanno una durata che arriva anche a 15 anni, al momento sembra che non verranno messi in discussione; la durata degli affidamenti potrà essere legata anche all'entità degli investimenti utili allo sviluppo industriale dei servizi.

Agli art. 7-8 sono richiamate le competenze delle autorità di regolamentazione in materia di costi dei servizi, schema tipo del piano economico finanziario, indicatori e livelli minimi di qualità dei servizi, e schema tipo di bando e contratto di servizio. L'Autorità di regolazione del settore (ARERA) ha già annunciato l'adozione di uno schema tipo di contratto di servizio, (che tutte le Regioni dovevano adottare dal 2006) e che è già definito dall'art 203 della 152/2006 e prevede:

- a) il regime giuridico prescelto per la gestione del servizio;
- b) l'obbligo del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione;
- c) la durata dell'affidamento, comunque non inferiore a quindici anni;
- d) i criteri per definire il piano economico-finanziario per la gestione integrata del servizio;
- e) le modalità di controllo del corretto esercizio del servizio;
- f) i principi e le regole generali relativi alle attività ed alle tipologie di controllo, in relazione ai livelli del servizio ed al corrispettivo; le modalità, i termini e le procedure per lo svolgimento del controllo e le caratteristiche delle strutture organizzative all'uopo preposte;
- g) gli obblighi di comunicazione e trasmissione di dati, informazioni e documenti del gestore e le relative sanzioni;
- h) le penali, le sanzioni in caso di inadempimento e le condizioni di risoluzione secondo i principi del codice civile, diversificate a seconda della tipologia di controllo;
- i) il livello di efficienza e di affidabilità del servizio da assicurare all'utenza, anche con riferimento alla manutenzione degli impianti; l) la facoltà di riscatto secondo i principi di cui al titolo I, capo II, del regolamento approvato con D.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902;
- m) l'obbligo di riconsegna delle opere, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali strumentali all'erogazione del servizio in condizioni di efficienza ed in buono stato di conservazione;
- n) idonee garanzie finanziarie e assicurative;
- o) i criteri e le modalità di applicazione delle tariffe determinate dagli enti locali e del loro aggiornamento, anche con riferimento alle diverse categorie di utenze;
- p) l'obbligo di applicazione al personale, non dipendente da amministrazioni pubbliche, da parte del gestore del servizio integrato dei rifiuti, del contratto collettivo nazionale di lavoro del settore dell'igiene ambientale, stipulato dalle Organizzazioni Sindacali comparativamente più rappresentative, anche in conformità a quanto previsto dalla normativa in materia attualmente vigente.

Il principio di questo schema è che sia riconfermata la garanzia dell'obbligo di applicazione del contratto di settore prevista al comma p). In materia di costi dei servizi, schema tipo del piano economico finanziario, indicatori e livelli minimi di qualità dei servizi ARERA ha già disposto una nuova regolamentazione.

Le "adeguate" tutele occupazionali previste all'art. 20, sono oggi contenute in forma più garantista nella legge di settore: infatti oggi la 152/2006 all'art 202 comma 6 prevede la clausola sociale per tutti i lavoratori del settore indipendentemente dalla forma giuridica d'impresa.

Considerato che viene prevista una revisione delle discipline settoriali in materia di servizi pubblici locali, con particolare riferimento al settore dei rifiuti, va scongiurato il rischio di riduzione delle tutele previste dall'attuale clausola sociale recepita in diverse normative regionali e accordi tra parti sociali ed enti locali. Manca un chiarimento normativo che permetta di superare le criticità emerse in questi anni sull'assunzione dei dipendenti nei cambi di gestione o internalizzazione dei servizi, da parte di

alcune aziende di proprietà pubblica, che per scelta dell'ente locale, non garantiscono la continuità occupazionale, sostenendo che per le aziende ad intero capitale pubblico deve trovare applicazione la sola legge 175/2016 per la selezione del personale nelle aziende pubbliche e che quindi queste aziende non devono rispettare nessuna clausola sociale, ponendo sullo stesso piano i cambi di gestione (comprese le internalizzazioni) alle selezioni individuali di nuovo personale.

All'art. 21 la separazione tra la gestione degli impianti e dei servizi è una facoltà e non un obbligo come invece si è sostenuto per diverso tempo con una forzata interpretazione dell'art. 177 del codice appalti, chiedendo l'obbligo di separazione della gestione unica dei cicli e la conseguente separazione ed esternalizzazione degli stessi a danno delle grandi imprese nazionali, posizione da noi contrastata con una forte mobilitazione, e rischio scongiurato dopo la sentenza di Cassazione che ha bocciato tale provvedimento.