



---

## **SEMINARIO NAZIONALE UIL**

**Verso la Riforma dei Servizi Pubblici Locali:  
privatizzazioni, liberalizzazioni, tutele dei  
consumatori e di lavoratori**

---

**Introduzione di  
Guglielmo Loy-Segretario Confederale**

**Roma 14 ottobre 2009**

---

# **RIFORMA SERVIZI PUBBLICI LOCALI**

## **L'ARTICOLO 23 BIS LEGGE 133/2008, MODIFICATO DALL'ARTICOLO 15 DECRETO LEGGE 135/2009**

Si disciplina l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, nel rispetto dei principi della concorrenza degli operatori interessati alla gestione;

la riforma deve garantire il diritto degli utenti alla universalità ed accessibilità dei servizi, assicurando i livelli essenziali delle prestazioni;

la riforma si applica a tutti i servizi a rilevanza economica, ad eccezione della distribuzione del gas ed energia elettrica; del trasporto ferroviario regionale;

le disposizioni contenute dalla riforma prevalgono sulle Leggi di settore se incompatibili con la nuova norma.

---

La “gara” diventa la regola e non l’eccezione per la gestione dei servizi pubblici locali;

Il conferimento della gestione avviene:

- a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituita;
- a favore di Società miste pubblico/privato, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante “evidenza pubblica”, che la partecipazione del socio alle quote della società non sia inferiore al 40% e vengano al contempo attribuiti al socio privato i compiti operativi connessi alla gestione.

---

In casi eccezionali, l'affidamento può avvenire in “House”, a Società a partecipazione interamante pubblica, per quegli Enti che presentano particolari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche, che non consentono un efficace ed utile ricorso alla gara.

In questo caso l'Ente affidatario:

- deve dare adeguata pubblicità motivando la scelta, in base ad un'analisi di mercato;
- deve trasmettere una relazione all'Autorità Garante della Concorrenza e Mercato, per un parere preventivo;
- l'Autorità garante della concorrenza e mercato, esprime il parere entro sessanta giorni, decorsi i quali scatta il silenzio assenso.

---

Fermo restando che la proprietà delle reti deve restare pubblica, la loro gestione può essere affidata a soggetti privati.

Può essere consentito l'affidamento di più servizi ad un unico soggetto, qualora questa scelta sia economicamente vantaggiosa. In questo caso la durata dell'affidamento è unica per tutti i servizi e viene calcolata in base alla media della durata dei servizi dati in affidamento indicata dalle discipline di settore.

Le Regioni e gli Enti Locali dovranno definire i bacini di gara ottimali in coerenza con le discipline di settore, in modo tale di favorire delle economie di scala e garantire efficienza ed efficacia del servizio.

---

---

Il regime transitorio degli affidamenti in atto non conformi con questa riforma:

- il 31 Dicembre 2011 cessano improrogabilmente tutte le gestioni in “House” (gestite da Società a capitale completamente pubblico), che sono in essere dal 22 Agosto 2008;
- il 31 Dicembre 2011 tutte le gestioni affidate direttamente a Società miste, in cui il socio privato sia stato scelto con gara, ma che al tempo stesso le stesse gare non contemplavano l’attribuzione dei compiti operativi del servizio;
- le gestioni affidate che non rientrano in questi casi cessano comunque entro il 31 Dicembre 2010.

segue



- 
- il 31 Dicembre 2012 cessano le gestioni affidate direttamente a Società pubbliche, già quotate in borsa alla data del 1 Ottobre 2003, a condizione che la partecipazione azionaria pubblica si riduca entro tale data ad una quota non superiore al 30%. Qualora ciò non avvenisse entro il 31 Dicembre del 2012, queste gestioni cessano improrogabilmente (un emendamento presentato dal Relatore della Commissione Affari costituzionali del Senato modifica tale disposizione prevedendo la prima scadenza allungata al 31 Dicembre 2015 e la quota azionaria non superiore al 40% alla data del 30 Giugno 2013).
  - tutte le gestioni affidate a società miste pubblico/private, con il socio scelto con gara e contestualmente con l'attribuzione ad esso dei compiti operativi di gestione, cessano alla scadenza prevista dal contratto.
-

---

Le Società e le loro controllate che gestiscono servizi dati in affidamento diretto non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori in ambiti territoriali diversi o attività per altri Enti pubblici o privati.

Questo divieto vale anche per i soggetti che gestiscono le reti degli impianti separati dalla attività di erogazione dei servizi.

Queste società e/o soggetti possono però partecipare alla prima gara svolta per l'affidamento del servizio già a loro affidato.

---

Il provvedimento prevede una delega al Governo di emanare uno o più regolamenti attuativi in riferimento a:

- l'assoggettamento al Patto di Stabilità per gli enti che affidano i servizi pubblici locali in "House";
- l'assoggettamento da parte delle società in House e delle società miste pubblico/privato (queste ultime anche se conformi alla nuova norma), a procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e per l'assunzione del personale;
- l'attuazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza;
- la netta distinzioni tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione anche attraverso la revisione delle norme sulle incompatibilità;

- 
- l'armonizzazione della nuova disciplina e quella di settore;
  - al principio di reciprocità per l'ammissione alle gare di imprese estere;
  - la limitazione dei casi di gestione in esclusiva dei servizi pubblici locali;
  - la previsione di forme idonee di ammortamento e di investimenti ed una durata degli stessi strettamente proporzionale e mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti;
  - disciplinare la cessione dei beni che sono necessari per la prosecuzione del servizio, in caso di subentro di proprietà del precedente gestore;
  - adeguati strumenti di tutela non giurisdizionale anche con riguardo agli utenti dei servizi.
-

---

## **LE CONSIDERAZIONI DELLA UIL**

**La UIL è favorevole ad una revisione del funzionamento dei Servizi Pubblici Locali ed alla loro liberalizzazione poiché nel corso degli ultimi decenni questo settore è stato governato più da sentenza delle varie Corti di Giustizia che da una vera governance politica che mirasse all'efficienza ed efficacia dei servizi pubblici locali.**

**Restano, tuttavia, molte perplessità sia nel metodo che nel merito di questa Riforma.**

---

## **LE PERPLESSITA' DELLA UIL SULLA RIFORMA**

■ Sullo **strumento legislativo utilizzato per riformare il settore:** si è scelta la legislazione ordinaria, che prevede per l'applicazione delle norme Regolamenti attuativi che lasciano pochi margini per apportare modifiche, al posto dei Decreti Legislativi che sono lo strumento attuativo della Legge Delega.

■ Sul venir meno del **concetto di liberalizzazione e concorrenza dei servizi pubblici locali:**

Infatti la natura stessa dei servizi pubblici locali, è fortemente condizionata da monopoli naturali o territoriali, che non consente di parlare di “liberalizzazione” e “concorrenza” del settore, bensì di “privatizzazione” del servizio.

---

Per questo va prestata molta attenzione al tema dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, che deve coniugare 3 elementi:

**COSTO, QUALITA', BENEFICI.**

Tema, questo, che si inserisce nel rapporto inestricabile, tra efficienza ed efficacia del servizio, ed il costo delle tariffe: se non si risolve il primo problema, anche il tema dell'alto costo delle tariffe non trova soluzioni.

Alla base di qualunque riforma sui servizi pubblici locali, per la UIL è conditio sine qua non l'elencazione in maniera chiara e netta di quali sono i “**servizi pubblici locali di rilevanza economica**” oggetto della Riforma.



Si definiscono servizi pubblici locali di rilevanza economica tutti quei servizi resi attraverso il pagamento di un corrispettivo da parte dell'utente.

---

---

Cosa significa questa definizione?

Che un Comune può mettere a gara il servizio delle farmacie comunali e degli asili nido?

Che si liberalizzano, ad esempio, la gestione delle case di riposo o delle residenze sanitarie assistenziali?

Occorre, pertanto, distinguere in modo netto e chiaro i servizi pubblici a rilevanza economica aventi caratteristiche “industriali” da quelli più propriamente di carattere “sociale”.

**Per la UIL deve essere chiaro che la “gara” può diventare la regola per i servizi pubblici locali a rilevanza economica aventi caratteristica “industriale”.**

---

■ Le Società quotate in Borsa non devono essere vincolate ad una **riduzione forzata al 30% della quota azionaria di partecipazione pubblica**, per mantenere l'affidamento diretto dei servizi. Ciò in quanto c'è il rischio di procedere ad una privatizzazione forzata di tali imprese.

Tra l'altro il termine troppo stretto fissato dalla Riforma, rischia di deprezzare le azioni di tali società.

Il problema non sta tanto nella percentuale di quota di partecipazione pubblica quanto, semmai, al dimensionamento di queste imprese che dovrebbero, invece, essere competitive sul mercato, favorendo la loro crescita attraverso l'aggregazione e le fusioni.

- 
- **Non convince la previsione della quota minima del 40% al socio privato per l'affidamento diretto alle Società miste.**

Inoltre, non si capisce perché a queste Società viene imposto il vincolo di non poter partecipare a gare in ambiti territoriali diversi o per altri servizi.

- **Va ribadito il principio che l'acqua è un bene comune pubblico e, quindi, un diritto universale, indivisibile, inalienabile che deve essere garantito a tutti i cittadini.**

- Si propone di prendere atto e, quindi, di conseguenza modificare la Riforma, **stralciando la parte del settore del trasporto pubblico** in quanto, sia il quello regionale che locale sia su gomma che su ferrovia, è disciplinato dal Regolamento Comunitario che entrerà in vigore il prossimo 9 dicembre.
-

- 
- Non convince la **gestione separata delle reti** con la gestione del servizio. Questo problema riguarda soprattutto il ciclo integrato dei rifiuti.
  
  - Sottolineiamo come sia un grave errore non aver previsto espressamente, tra le clausole per l'affidamento dei servizi, **norme contro il dumping sociale** delle lavoratrici e lavoratori a cui si deve applicare il contratto nazionale di riferimento o di settore e, soprattutto, che va assicurato il **mantenimento del livello occupazionale**.

- 
- Riveste una importanza fondamentale, la “**Carta dei Servizi**”, che va collegata strettamente al contratto per l’affidamento del servizio.

Deve essere costruita con la partecipazione delle Associazioni sindacali, datoriali, e dei consumatori.

La Carta dei Servizi dovrà disciplinare gli standard di qualità e quantità delle prestazioni erogate, le modalità di accesso alle informazioni garantite, la gestione dei reclami, delle modalità di conciliazione, la modalità di restituzione totale o parziale del corrispettivo versato dall’utenza in caso di inottemperanza da parte del gestore.

Dovrà inoltre contenere la consultazione obbligatoria e la verifica periodica con le Associazioni sindacali, datoriali e dei consumatori.

---

- 
- Un ruolo fondamentale, inoltre, rivestono i **compiti di regolazione della gestione del servizio.**

In tale ottica occorre separare nettamente il ruolo tra chi indice la gara da quello di chi ha il compito di controllare.

Una soluzione consiste nello stabilire forme di governance tra controllo e gestione (sistema duale) in cui a poteri di gestione ben definiti, corrispondono altrettanti poteri di indirizzo e vigilanza.

Un ulteriore strumento può essere individuato nelle Authority sui servizi pubblici locali con caratteristiche di terzietà.

- La nuova disciplina dovrà essere armonica alle **normative di settore in materia di rifiuti ed acqua (Codice Ambientale).**
-

---

- Questo processo di riforma deve necessariamente viaggiare in parallelo con altri provvedimenti di legislazione ordinaria quali l'attuazione del **Federalismo Fiscale ed il Codice delle Autonomie**, in quanto è l'occasione per semplificare, razionalizzare e definire ruoli e funzioni dell'intero ordinamento delle Autonomie Locali.

- Per l'importanza che riveste la gestione dei Servizi Pubblici Locali sotto il versante economico, occupazionale e sociale, sarebbe opportuno istituire un **Osservatorio Nazionale per la gestione dei servizi pubblici locali** con il coinvolgimento delle Parti Sociali ed Economiche e delle Associazioni dei Consumatori.