

*Il CCNL nel quadro della liberalizzazione dei
servizi pubblici locali*



Il mercato dei servizi pubblici ambientali: modelli di affidamento e
posizione giuridica dei lavoratori

Maria Cristina Colorito



Abrogazione dell'art. 23-bis, D.L. 112/2008

- Sentenza 24/2011 della Corte Costituzionale (ha ammesso il referendum sul 23-bis):
“all’abrogazione dell’art. 23-bis, da un lato, non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo (...); dall’altro, conseguirebbe l’applicazione immediata nell’ordinamento italiano della normativa comunitaria (come si è visto, meno restrittiva rispetto a quella oggetto di referendum) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l’affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica.”
- Il raggiungimento del quorum nella consultazione referendaria suggerisce pertanto le conseguenze riportate di seguito:
 - **decadenza delle limitazioni all’affidamento in house**, delle specifiche condizioni per i **PPP** (40% e specifici compiti operativi), nonché della **disciplina transitoria**;
 - **caducazione del sistema di prescrizioni e vincoli operativi** posti a carico dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali, nonché dei soggetti a questi legati da vincoli di carattere societario (segnatamente, ex comma 9 art. 23-bis, decadenza sia del divieto di acquisire direttamente o partecipando a gare per la gestione di servizi ulteriori, ovvero in ambiti territoriali diversi, sia di svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati);
 - **no reviviscenza delle norme già abrogate** da tale articolo (segnatamente, delle disposizioni di cui all’art. 113 del D. Lgs. 267/2000 in materia di gestione dei servizi pubblici locali);
 - continuerà ad essere **applicabile la disciplina comunitaria** in materia relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gare ad evidenza pubblica per l’affidamento della gestione dei servizi d’interesse economico generale, senza i “correttivi” nazionali;
 - **abrogazione del D.P.R. n. 168/2010** (avente quale fonte il comma 10 dell’art. 23-bis), secondo consolidata giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenza 241/2003 della Corte Costituzionale).



Principi UE di riferimento e normativa generale interna

➤ **Quadro comunitario**

- Autoproduzione o in house,
- Appalti,
- Concessioni,
- Partenariati (pubblico-pubblico e pubblico-privato)
- Assenza di disposizioni transitorie

➤ **Normativa generale interna**

- **Art. 113**, D. Lgs. 267/2000 (**TUEL**), commi 1, 1-bis, 2, 2-bis, 3, 4, 9, 10, 11, 12, 13, 15 (tra gli altri argomenti prevede: esclusioni da disciplina generale di gas, energia, tpl; divieto cessione proprietà infrastrutture; possibilità separazione gestione-proprietà; disciplina della separazione)
- **Legge 448/2001** (Finanziaria 2002), art. 35, commi 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 (in particolare disciplina: indennizzo; obbligo trasformazione aziende speciali; scorporo reti; deroga divieto cessione infrastrutture per quotate e quotate al 1/1/2002)



Normativa speciale interna

- **D. Lgs. 152/2006**
 - **Artt. 177 e 178:** Principi generali in materia di gestione dei rifiuti
 - **Art. 201:** Prevede che siano oggetto di affidamento, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale sull'evidenza pubblica, le seguenti attività: a) la realizzazione, gestione ed erogazione dell'intero servizio, comprensivo delle attività di gestione e realizzazione degli impianti; b) la raccolta, raccolta differenziata, commercializzazione e smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO. Dispone che la durata della gestione, non inferiore a quindici anni, sia disciplinata dalle regioni in modo da consentire il raggiungimento di obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità (si ricorda, peraltro, il disposto dall'articolo 2, comma 186-bis, della L. 191/2009 e s.m.i., che detta i termini per l'abrogazione del presente articolo)
 - **Art. 202:** Disciplina la gara per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani (si ricorda, peraltro, che l'art. 12 del D.P.R. 168/2010 ha abrogato il comma 1 del presente articolo, "ad eccezione della parte in cui individua la competenza dell'Autorità d'ambito per l'affidamento e l'aggiudicazione")
 - **Art. 204:** Disciplina delle gestioni esistenti (alla data di entrata in vigore del Codice Ambiente)



Gestioni esistenti

- **Gestioni in essere (ex comma 8, art. 23-bis)**
 - **alcune gestioni** dovrebbero essere già **decadute** a dicembre 2010 (ad es. gestione dirette non costituite in forma societaria e in house non conformi a modello UE);
 - **in house legittime assentite al 22 agosto 2008**, esonero degli enti locali dall'obbligo di cessione a privati del 40%;
 - **in house successive**, con parere negativo (non vincolante) dell'Antitrust, potrebbe ritenersi del tutto riassorbito il rischio di interpretazioni giurisprudenziali restrittive fondate solo sulle motivazioni addotte dal parere;
 - **società a capitale misto pubblico e privato con** indicazione di specifici compiti operativi nella selezione del partner, proseguono a scadenza come già previsto dalla norma abroganda;
 - **società a capitale misto pubblico e privato senza** indicazione di specifici compiti operativi nella selezione del partner, proseguono fino a scadenza qualora la selezione del partner sia stata conforme ai principi comunitari;
 - **affidamenti diretti assentiti al 1° ottobre 2003** a società quotate nei mercati regolamentati a tale data, permangono a prescindere dalla successiva vendita di azioni da parte delle amministrazioni pubbliche partecipanti (caducazione obbligo progressiva riduzione della quota pubblica sino ad un massimo del 30% entro il 2015).



I risultati dell'indagine dell'AVCP sulla gestione integrata dei rifiuti alla luce del referendum

- L'indagine, conclusasi lo scorso 26 gennaio, era tesa a verificare la **conformità** alla normativa che disciplina le gestioni del servizio integrato dei rifiuti delle **procedure di affidamento in house** e a **società miste** da parte degli Enti Locali.
- **28 casi esaminati** (fra i quali un Comune – Frosinone – ha espletato la gara prima dell'entrata in vigore della riforma dei servizi pubblici locali)
- a) 8 enti locali avevano affidato il servizio a società interamente pubbliche senza rispettare la normativa vigente e 2 gestioni erano state assentite ad una società mista in assenza di una procedura di gara per la scelta del socio privato

	Ente Locale	Soggetto affidatario del servizio	Scadenza regime transitorio (ex c.8, art. 23-bis, D.L. 112/2008 e s.m.i.)	Scadenza post abrogazione referendaria
1	Comune di Viterbo	CEV Spa		
2	Comune di Terni	ASM Terni Spa		
3	Comune di Grosseto	CO.SE.CA.Spa		
4	Comune di Pescara	Attiva Spa		
5	Comune di Pescara	DECO Spa	31/12/2010	31/12/2010
6	Comune di Napoli	ASIA Spa	<i>ex lett. e)</i>	
7	Comune di Sondrio	ASM Spa		
8	Comune di Sondrio	SECAM Spa		
9	Comune di Imperia	Eco Imperia Spa		
10	Comune di Varese	ASPEMA Spa		



I risultati dell'indagine dell'AVCP sulla gestione integrata dei rifiuti alla luce del referendum [2]

- b) 14 enti locali avevano affidato direttamente il servizio a società interamente pubbliche nel rispetto della normativa in materia

	Ente Locale	Soggetto affidatario del servizio	Scadenza regime transitorio (ex c.8, art. 23-bis, D.L. 112/2008 e s.m.i.)	Scadenza post abrogazione referendaria
1	Comune di Torino	AMIAT Spa		
2	Comune di Campobasso	SEA Spa		
3	Consorzio Priula Consorzio Treviso Tre	Contarina Spa		
4	Comune di Benevento	Asia Benevento Spa		
5	Comune di La Spezia	ACAM Ambiente Spa ACAM Spa (Holding)	31/12/2011 <i>ex lett. a)</i>	Fine contratto di servizio
6	Comune di Vicenza	AIM Vicenza Spa	<i>salvo che entro tale data i comuni non cedano almeno il 40% del capitale sociale ad un socio privato</i>	<i>Senza obbligo di cessione a privati del 40%</i>
7	Comune di Alessandria	AMIU Spa		
8	Comune di Treviso	Treviso Servizi Srl		
9	Comune di Ancona	AnconAmbiente Spa		
10	Comune di Belluno	Bellunum Srl		
11	Comune di Biella	SEAB Spa		
12	Comune di Fermo	ASITE Srl		
13	Comune di Livorno	A.A.M.P.S. Spa		
14	Comune di Prodenone	Gea Spa		



I risultati dell'indagine dell'AVCP sulla gestione integrata dei rifiuti alla luce del referendum [3]

- c) 1 ente locale ha affidato il servizio a società a capitale misto pubblico-privato, in cui la scelta del socio operativo privato è stata effettuata con gara

Ente Locale	Soggetto affidatario del servizio	Scadenza regime transitorio (ex c.8, art. 23-bis, D.L. 112/2008 e s.m.i.)	Scadenza post abrogazione referendaria
1 Comune di Lucca	Sistema Ambiente Spa	Fine contratto di servizio <i>ex lett. c)</i>	Fine contratto di servizio

- d) 2 enti locali hanno affidato il servizio a società a capitale misto pubblico-privato quotate in borsa

Ente Locale	Soggetto affidatario del servizio	Scadenza regime transitorio (ex c.8, art. 23-bis, D.L. 112/2008 e s.m.i.)	Scadenza post abrogazione referendaria
1 Comune di Padova	ACEGAS-APS Spa	31/06/2013 31/12/2015 <i>ex lett. d)</i>	Fine contratto di servizio
2 Comune di Ferrara	Agea Spa ora HERA Spa	<i>salvo che entro tale data vi sia una progressiva riduzione della partecipazione pubblica fino al 30% del capitale</i>	<i>Senza obbligo di progressiva riduzione della quota pubblica fino al 30%</i>

Quote di mercato per forma di gestione

Numero di comuni gestiti

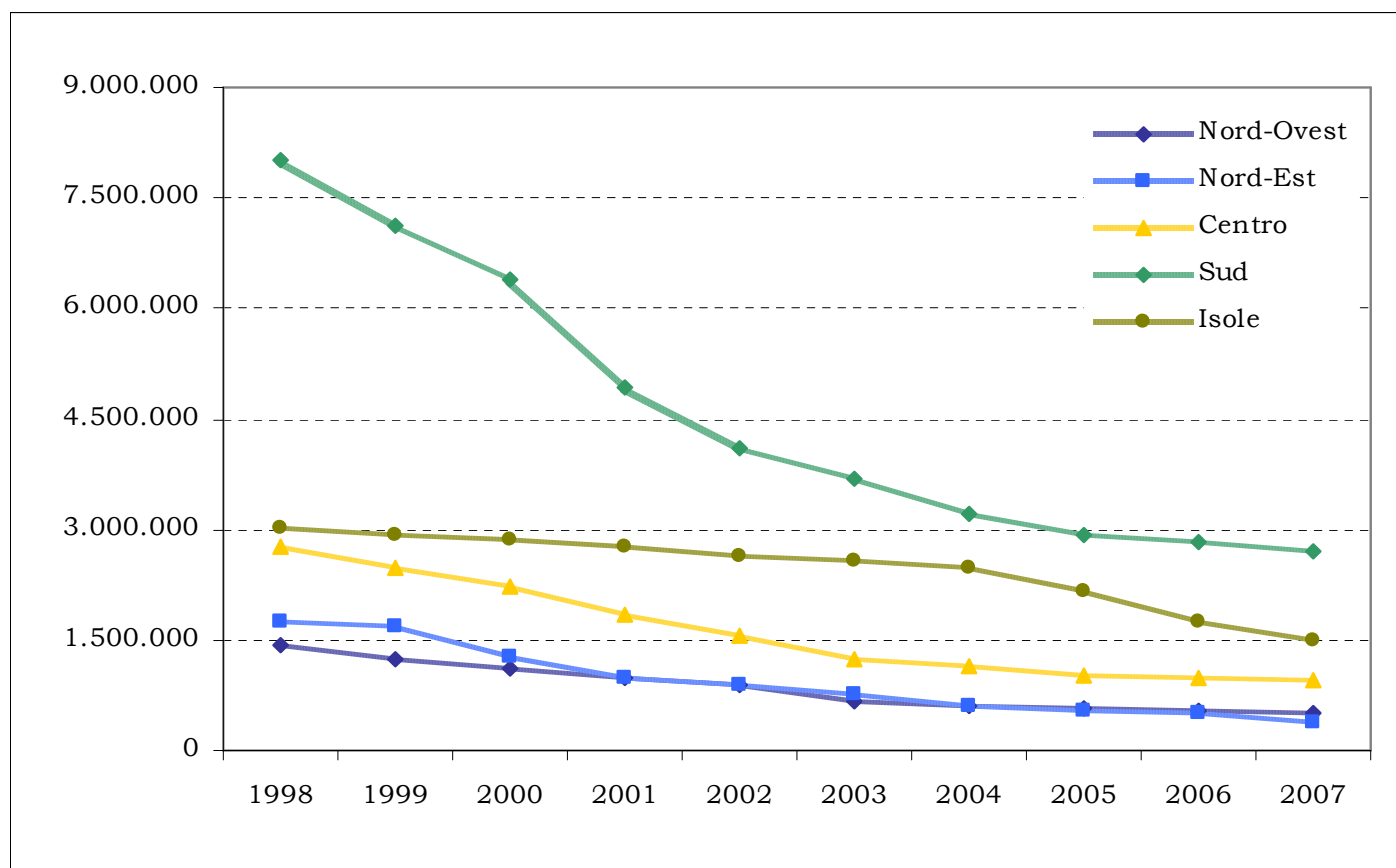
Forma di gestione	1996		2007	
	Numero di comuni	%	Numero di comuni	%
Gestioni dirette	3.629	44,8	1.547	19,1
Imprese pubbliche	2.536	31,3	3.738	46,1
Operatori privati	1.936	23,9	2.816	34,8
Totale	8.101	100,0	8.101	100,0

Numero di abitanti serviti

Forma di gestione	1996		2007	
	Numero di abitanti (milioni)	%	Numero di abitanti (milioni)	%
Gestioni dirette	19,3	33,9	6,0	10,1
Imprese pubbliche	22,8	40,0	35,3	59,2
Operatori privati	14,8	26,1	18,3	30,7
Totale	56,9	100,0	59,6	100,0

Trend delle gestioni in economia

N. abitanti



Il numero di abitanti servito dalle gestioni in economia si è ridotto da 17 a 6 milioni nel periodo 1998-2007

Asimmetria nel disegno dei bacini di domanda del servizio

Dimensionamento delle Autorità di Ambito

Regione	ATO previsti al gennaio 2007	Popolazione media 2007	ATO previsti al novembre 2009	Popolazione media 2009
Piemonte	8	550.158	8	550.158
Valle d'Aosta	1	125.979	1 ^[1]	125.979
Lombardia	11	876.582	11 ^[2]	876.582
Liguria	4	402.456	4	402.456
Trentino A.A.	2	503.634	17 ^[3]	59.251
Veneto	7	690.334	7	690.334
Friuli V.G.	4	305.515	4	305.515
Emilia Romagna	9	475.089	9	475.089
Toscana	10	367.705	3	1.225.683
Umbria	4	221.113	4	221.113
Marche	4	388.266	5	310.613
Lazio	5	1.112.203	5 ^[4]	1.112.203
Abruzzo	4	330.997	4	330.997
Molise	3	106.946	3 ^[5]	106.946
Campania	5	1.162.278	5	1.162.278
Puglia	15	271.770	15	271.770
Basilicata	2	295.501	1	591.001
Calabria	5	401.541	5	401.541
Sicilia	27	186.285	10	502.968
Sardegna	8	208.202	1 ^[6]	1.665.617
Tot. Italia	138		122	
Pop. media Italia		432.024		488.683

Riattribuzione delle funzioni delle AATO: lo stato dell'arte

Regione	Legge Regionale/Proposta di legge	Organo di governo	Ambiti
LOMBARDIA	-	-	-
VENETO	Disegno di L.R.	Province	Bacini di utenza provinciali
FRIULI VENEZIA GIULIA	Disegno di L.R. 145/2010	Province	Il territorio è suddiviso in Ambiti Territoriali Ottimali <u>coincidenti con i precedenti</u>
EMILIA ROMAGNA	Delibera Giunta Reg. 27 sett. 2010, n. 1447	Regione	Individuato un solo Ambito Territoriale Ottimale <u>coincidente con il territorio regionale</u>
LIGURIA	Art. 5 L. R. 29 dicembre 2010, n. 23	Province: predisposizione ed approvazione atti necessari alla gestione - Comuni, sino alla individuazione della gestione unitaria a livello di ambito: assicurano continuità della gestione della fornitura del servizio locale di gestione dei rifiuti acquisito il parere favorevole della Provincia - Sindaci: poteri consultivi	Il territorio è suddiviso in Ambiti Territoriali Ottimali <u>coincidenti con i precedenti</u>
PIEMONTE	Disegno di L.R. 18 novembre 2010, n. 94	Province, previo parere obbligatorio Conferenza di governo per gestione integrata rifiuti urbani Regione, tramite Commissari per il servizio di gestione dei rifiuti (uno per Ambito)	4 Ambiti Territoriali Ottimali per i rifiuti
TOSCANA	L.R. n. 12/2011		Ambiti Territoriali Ottimali già previsti dalla L.R. 61/2007
UMBRIA	L.R. 11/2009, recante il Piano Regionale di gestione dei rifiuti	Ambiti Territoriali Integrati (ATI)	Il territorio viene suddiviso in 4 ATI
MARCHE			
LAZIO	Presentato documento preliminare		
ABRUZZO	-	-	-
MOLISE	-	-	-
CAMPANIA	-	-	-
BASILICATA	Art. 27 L.R. 30 dicembre 2010, n. 33	Conferenza Interistituzionale di Gestione dei Rifiuti (convenzione obbligatoria Province-Regione)	Il territorio è suddiviso in un solo Ambito Territoriale Ottimale <u>coincidente con la Regione</u>
PUGLIA	-	-	-
CALABRIA	L.R. 29 dicembre 2010, n. 34 (Collegato alla Finanziaria regionale 2011)	Dal 1°luglio 2011 le funzioni sono esercitate dalla Regione che subentra alle AATO in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi	
SICILIA	L. R. 8 aprile 2010, n. 9	Società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti (Soc. consortile di capitali)	10 ATO sull'intero territorio regionale: a ciascuno corrisponde una SRR
SARDEGNA	-	-	-



1
9
9
5



➤ Il Centro di ricerca sui servizi pubblici **PROAQUA** nasce nel 1995 per volontà di Federgasacqua (oggi Federutility). Fin dall'inizio ha assunto la forma di consorzio senza scopo di lucro, finalizzato all'attività di studio e di ricerca di carattere tecnico, economico e giuridico nell'ambito dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, nonché all'assistenza di Amministrazioni o Società interessate da processi di riorganizzazione dei suddetti servizi.

1
9
9
9



➤ Nel 1999 l'Istituto ha ampliato la propria attività di ricerca, dapprima incentrata esclusivamente sul servizio idrico integrato, ad altri servizi pubblici locali, quali il servizio di distribuzione gas naturale e il servizio di gestione dei rifiuti urbani, trasformandosi nel Centro Ricerche sui Servizi pubblici **CRS-PROAQUA**.

2
0
0
6



➤ Nel 2006 il Centro di ricerca ha assunto la sua attuale denominazione, **UTILITATIS pro acqua energia ambiente**. La realizzazione di studi commissionati da importanti soggetti istituzionali, oltre a confermare le potenzialità dell'Istituto quale interlocutore scientifico di livello nazionale, ha offerto l'opportunità ai soci consorziati di essere parte attiva nel disegno degli scenari futuri del comparto.

➤ **18 maggio 2011**: il Consorzio si trasforma in **Fondazione**, con FederUtility e Federambiente come Fondatori-Promotori

2
0
1
1

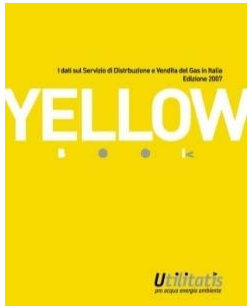


Utilitatis *pro acqua energia ambiente*

Le monografie settoriali



➤ **Blue Book.** Nasce da un progetto comune con ANEA (Associazione Nazionale Enti di Ambito). La base dati di riferimento è quella desunta dai Piani d'Ambito, a cui si sono aggiunti negli anni l'osservatorio sulle tariffe applicate all'utenza e la raccolta dei documenti di contabilità delle società di gestione. I contenuti che caratterizzano lo studio riguardano la descrizione dello stato del servizio, la geografia degli affidamenti, l'analisi della domanda di risorsa e di infrastrutture, i modelli organizzativi, lo sviluppo della TRM, i profili industriali, la spesa delle famiglie.



➤ **Yellow Book.** È un progetto di ricerca svolto in collaborazione con FederUtility. Attraverso una dettagliata analisi realizzata sulla base della documentazione prodotta dagli enti pubblici concedenti (i bandi di gara ed i disciplinari tecnici) e dei relativi esiti, viene svolto un esame quantitativo e qualitativo delle variabili economiche del servizio messo a gara e delle caratteristiche dei criteri di aggiudicazione. Il data set, aggiornato periodicamente, estende l'ambito di studio anche ai temi finanziari legati al segmento delle quotate, monitorando l'evoluzione dell'assetto del mercato del servizio di distribuzione di gas, nonché l'analisi della spesa delle famiglie per un campione rappresentativo di tutte le regioni italiane.



➤ **Green Book.** Sostenuto da Federambiente, presenta una raccolta organica dei dati quantitativi e qualitativi del settore. Nel volume trovano spazio l'analisi sulla dinamica dei volumi prodotti, l'esame dell'evoluzione di costi e ricavi rilevati dai Certificati Consuntivi dei Comuni, la rilevazione dei prezzi praticati all'utenza, l'approfondimento sulle modalità di gestione del servizio, il monitoraggio sull'attribuzione della titolarità delle funzioni di regolazione.

Green Book 2011

➤ ASSETTI ISTITUZIONALI

- Quadro giuridico di riferimento alla luce degli esiti delle consultazione referendarie
- Soppressione delle Autorità di Ambito: le leggi regionali per la riattribuzione delle funzioni e la delimitazione territoriale degli Ambiti
- Disposizioni comunitarie in materia di concessioni
- Osservatorio gare

➤ ASPETTI MACROSETTORIALI

- Dimensione economica del settore e quote di mercato
- Produzione e gestione
- Costi e investimenti

➤ ASPETTI MICROSETTORIALI

- Aspetti economici della gestione del servizio
- Aspetti patrimoniali dei gestori
- Articolazione di TIA/TARSU e spesa delle utenze

Riferimenti



Fondazione **UTILITATIS** pro acqua energia ambiente

Piazza Cavour, 3

00193 Roma

Tel 06/95224801

Fax 06/95229417

Website www.utilitatis.org

E-mail: utilitatis@utilitatis.org