

Audizione CISL

presso la 10° Commissione Permanente (Industria, Commercio, Turismo) del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del Disegno di legge n. 2469 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021)

(Roma, 8 febbraio 2022)

Il presente Disegno di legge ha costituito condizione necessaria per l'approvazione del PNRR da parte della Commissione europea e del Consiglio. Il suo adempimento è essenziale per ottenere i finanziamenti europei. Secondo il legislatore, tali adempimenti sono realizzati per rimuovere le criticità concorrenziali messe in evidenza dalle stesse istituzioni europee.

Già nel marzo del 2021 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, aveva inviato una nota al Presidente del Consiglio dei ministri che si riferiva alle "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021".

All'interno di questo articolato c'erano le indicazioni secondo le quali il nostro Paese si sarebbe dovuto muovere per far sì che si potessero aprire quei mercati ritenuti "chiusi".

Il 2 novembre il Governo, dopo un Consiglio dei Ministri, ha licenziato una bozza sul "DI concorrenza" poi bissato da una seconda stesura del 4 novembre 2021.

La Cisl, per sua natura, non può che essere favorevole sull'applicazione della disciplina antitrust. Siamo convinti però, che vanno sostenuti quei settori strategici utili per la crescita e per la sostenibilità, con un efficace controllo dei processi di concentrazione non demolendo il buono che il nostro Paese ha saputo costruire.

Un sistema basato sulla concorrenza deve promuovere insieme agli investimenti - ben mirati e caratterizzati su una visione strategica sul medio e lungo periodo - tanti nuovi posti di lavoro: può indurre le imprese verso investimenti sulla produttività e sull'innovazione; favorisce una migliore e mirata indicazione su dove distribuire le risorse sulle attività economiche; può permettere a quelle imprese più dinamiche ed innovative di potersi sviluppare ed intersecarsi bene all'interno del mercato del lavoro.

Proprio per questo come Cisl siamo stati sottoscrittori di un importante accordo con il ministero della Pubblica Amministrazione, consapevoli dell'importanza di averne una più efficiente, col protagonismo dei lavoratori al centro del processo, attraverso un miglior utilizzo ed implementazione della digitalizzazione,

trasparente e vicina ai cittadini: tutto ciò è preconditione essenziale per lo sviluppo competitivo dell'economia italiana in termini di innovazione e crescita.

Così come siamo concentrati sulla legge delega sul codice dei contratti pubblici: dal 2016 in poi, tale materia è stata sottoposta a continue modifiche che hanno prodotto un affastellamento normativo senza precedenti e di fatto anche l'incapacità di dare continuità ad una scelta che era stata da noi condivisa nel 2016.

Concorrenza e codice dei contratti per quanto ci riguarda, si integrano. Anche qui senza una qualificazione delle stazioni appaltanti, la loro riduzione, l'aggiornamento dei lavoratori pubblici rispetto a normative che cambiano continuamente, ad una digitalizzazione spinta, al ruolo centrale che deve tornare ad assumere l'ANAC, mettendo al centro del processo del lavoro qualificato, la Persona, non si potrà cambiare un Paese che rischia di rimanere al palo all'interno della straordinaria possibilità di crescita che è andato delineando il PNRR.

Attenzioni "preventive"

Abbiamo visto in passato come approcci superficiali rispetto anche a quelli che sarebbero potuti essere importanti iniziative – come la riduzione dei livelli istituzionali ad esempio, o delle società partecipate - non avendo tenuto conto di quelli che sarebbero potuti essere gli effetti collaterali, rimasero sostanzialmente al palo (ovvero le ricadute occupazionali non calcolate).

Il nostro punto di vista è quello dei lavoratori che potrebbero essere particolarmente esposti a dinamiche di espulsione da quei cicli produttivi ritenuti poco concorrenziali.

Quindi è chiaro che in assenza di politiche attive del lavoro, di chiari progetti mirati ad una riqualificazione del personale non generica ma che vada traggurdata con chiarezza su obiettivi precisi, su quali possano essere gli asset futuri su cui puntare e di una riforma sistemica degli ammortizzatori sociali, delle conseguenti politiche attive, si possono ingenerare paure in quei lavoratori potenzialmente a rischio e diventa difficile guardare al futuro come opportunità. Così come, deve essere chiara una condizione: che vengano rispettati i contratti collettivi nazionali di settore, affinché la concorrenza si sviluppi sulla direttrice della qualità e sulla capacità di qualificare le imprese.

Ad una lettura dei due articolati che abbiamo potuto visionare, possiamo dire che manca una visione strategica d'insieme e che probabilmente questo sia dovuto alle contraddizioni sorte in seno alla larga ma

composita maggioranza che compone questo governo, che ovviamente sui singoli provvedimenti, non ha mancato e non sta mancando di farsi sentire su interessi particolari.

Sulle concessioni in generale: nel 2030 scadono quelle del decreto Bersani: per Enel, per le Multiutility, per le concessioni idroelettriche. Per i servizi pubblici essenziali, la CISL è assolutamente netta e chiara: non possiamo permettere uno spezzettamento del sistema.

C'è il grande rischio che in parte o del tutto, le aziende che ora operano in maniera unitaria e in regime di concessione, possano vedersi togliere il servizio, a favore delle regioni (titolo quinto), polverizzando un sistema che per sua natura deve rimanere verticalmente integrato.

La gestione del servizio elettrico, così come quello delle Multiutility e le concessioni idroelettriche, frazionato tra tanti operatori, ci riporterebbe ad una condizione ante nazionalizzazione, con un generale scadimento del servizio, che potrebbe essere letale per il paese.

Quindi la decisione del Governo di inserire nelle bozze di decreto una norma acceleratoria sulle gare dell'idroelettrico apre di fatto il settore agli altri Stati Membri: questo in un settore strategico - anche sotto il profilo della sicurezza e della qualificazione del personale - trattandosi di infrastrutture vitali per l'Italia, in condizioni di totale mancanza di reciprocità.

Nel decreto Milleproroghe approvato il 23 dicembre 2021, il Governo ha esteso i campi di applicazione del golden power a tutto il 2022. Quello del golden power è un potere rafforzato dell'esecutivo nei settori di rilevanza strategica per lo Stato italiano. Nello specifico, si tratta di difesa e sicurezza nazionale, ma anche energia, trasporti e comunicazioni, idrico e idroelettrico.

Tra le altre cose, il golden power prevede l'obbligo di notifica in caso di acquisizioni di partecipazioni di controllo anche da parte di soggetti esteri appartenenti all'Unione europea.

Appreziamo questo provvedimento, riteniamo che il golden power sia un'opzione che il Governo avrebbe dovuto usare più spesso nei servizi pubblici essenziali. Si tratta di asset irrinunciabili per il sistema-Paese da un punto di vista sia strategico che economico.

Questi 22 mesi di pandemia, fra l'altro, dovrebbero averci insegnato cosa significa per l'Italia perdere il controllo di alcuni settori strategici; allo stesso tempo, l'esperienza maturata in seguito all'emergenza Sars-Cov-2 dovrebbe imporci un ripensamento su tanti dettati liberisti che hanno portato le imprese a delocalizzare produzioni indispensabili per il sistema-Paese nei momenti difficili, oppure ad avventurarsi su strade perigliose dal punto di vista della concorrenza, come potrebbe avvenire in questo caso,

rischiando di destrutturare quelle aziende che sono state in grado nel corso del tempo di issarsi ad un livello industriale adeguato, dandosi giusti livelli di governance - pensiamo alle Multiutility del centro nord del paese, dove proprietari sono i comuni o raggruppamenti di essi, ma la gestione è industriale, creando profitti e vantaggi per l'utente - cittadino (attraverso tariffe vantaggiose e welfare territoriale) e per i lavoratori, attraverso la contrattazione aziendale, la formazione, lo sviluppo delle competenze e delle tecnologie-

Al pari della golden power che è uno strumento per garantire l'interesse nazionale e come tale deve continuare a essere utilizzato ogni qualvolta sia necessario, è necessario che lo stato "faciliti" le aggregazioni dei plessi aziendali nel Tpl o nell'idrico o nella gestione/raccolta di rifiuti, al fine di dare struttura e poi provvedere ad una azione sulla concorrenza che sia su un alto livello di competizione, cosa che oggi non potrebbe accadere.

L'effetto che ne deriverebbe dal voler mettere all'asta "a tutti i costi" le concessioni è quello di bloccare o rallentare gli investimenti negli impianti idroelettrici da parte degli attuali concessionari che non avrebbero certezze rispetto al futuro delle loro concessioni, nel medio e lungo periodo.

Quello idroelettrico è un settore che concorrerà in modo determinante sulla transizione energetica per l'uscita dall'utilizzo dei combustibili fossili, anche per il possibile sviluppo degli impianti idroelettrici di pompaggio che richiedono notevoli investimenti.

Inoltre l'assegnazione alle regioni della competenza sulle concessioni idroelettriche (ogni regione può emanare proprie norme e promuovere le aste per le concessioni sul proprio territorio) sta provocando un aumento dei costi per le imprese (le regioni chiedono risorse aggiuntive sotto forma di canoni e puntano a raccogliere altre risorse proprio dal rinnovo delle concessioni stesse).

Il timore è che si avvantaggi chi "offre di più" economicamente rispetto a chi è operatore già sperimentato (Enel o Multiutility).

Sarebbe importante riportare la competenza delle concessioni delle grandi derivazioni idroelettriche in capo allo Stato, almeno per governare in modo omogeneo e nell'interesse della nazione i rinnovi delle concessioni.

Il nostro pensiero della Cisl è quello di creare grandi player in tutti i settori. Campioni Nazionali dove all'alta qualificazione del personale, possano corrispondere grandi investimenti. Questo pensiero vale per

i settori di cui sopra come per il TPL. Miriadi di imprese sulle quali lavorare per creare aggregazioni, presupponendo quale livello minimo, quello regionale.

Pensiamo cosa potrebbe significare lo sviluppo delle Multiutility al centro/sud del paese.

Questo in termini occupazionali, per la gestione delle acque, dei rifiuti, dell'energia. E questa mancanza di coraggio si vede tra la prima e la seconda bozza dove c'era un articolo che prevedeva un iter autorizzativo velocizzato poter costruire termovalorizzatori, anche con i poteri sostitutivi di un commissario, a fronte di reiterate inerzie all'interno di un tempo dato. Sulla seconda non esiste più e questo non ci è sembrato un buon segnale.

Sui porti, il provvedimento che si sta mettendo in campo favorisce le concentrazioni di produttori esteri, chiudendo il mercato a quelli italiani. Quindi la norma ipotizzata è assolutamente da rivedere.

Sulla parte relativa alla Sanità, bene maggiori controlli sull'accreditamento per le strutture sanitarie private. Ma anche qui bisogna lavorare su accreditamenti di altissimo livello e che prevedano alla base l'applicazione contrattuale delle OO.SS comparativamente maggiormente rappresentative sul piano nazionale e standard di adeguatezza e congruità del personale.

Su tutti i settori, per le cose che dicevamo in premessa, devono essere costruite a monte clausole sociali chiare e che contengano elementi di qualificazione costante del personale, per mantenerlo competitivo sul mercato del lavoro.

Alcuni dei principi richiamati dal DDL Concorrenza, senza che siano risolti i problemi industriali e sul consolidamento della governance dei settori coinvolti, possono avere effetti indesiderati molto elevati.

Oltretutto la delega sui servizi pubblici locali (idrico e rifiuti) non è chiara rispetto ai principi sui quali vorrebbe intervenire. La sua ampiezza non dà certezze: si potrebbero configurare ipotesi di privatizzazione aperta sull'acqua, che è contraria allo spirito della legge Galli.

Servono due normative diverse per i servizi pubblici locali riguardanti esplicitamente i servizi sociali ed una disciplina diversa per i servizi di natura economica.

Ci sembra che mettere in discussione l'"in house" che spesso è propedeutico alla nascita di aziende industriali sia un errore, corriamo il rischio soprattutto al sud che manchi quello scatto di reni che, se invece non agevolato - come dicevamo prima - da una normativa nazionale che possa aiutare la nascita di

grandi campioni anche su quei territori del ritorno alla discussione sulla “legge Daga”, sulla quale abbiamo palesato in passato tutte le perplessità del caso.

Settore Idrico

Nel DDL concorrenza è prevista la separazione tra l’ente regolatorio e il fornitore di servizi, l’armonizzazione delle normative di settore e introduzione di incentivi e meccanismi che favoriscono l’aggregazione delle attività e delle gestioni dei servizi a livello locale.

Si supera il servizio “in house” se non si ha una motivazione qualificata. Tale motivazione dev’essere recapitata all’Autorità che deve valutarla in base ai costi e ai benefici.

Il DDL Concorrenza vede nel settore Idrico, sostanzialmente, il superamento dell’esito referendario del 2011 con un passaggio che indica nella necessità di un carattere industriale delle società di gestione, la trasformazione delle aziende.

Le difficoltà sono, prevalentemente, nel sud del paese con molte realtà disgregate e moltissimi affidamenti “in house”. Senza avere un controllo efficace si rischia di lasciare il settore nelle mani di società pronte a fare profitti sull’acqua senza migliorare la qualità.

Non siamo mai stati contrari al privato all’interno del settore ma la transizione tra quanto previsto nel DDL e l’attuale situazione va governata e bisogna fare il modo che si dia piena applicazione a quanto prevista dalla Legge Galli che indicava un unico gestore per tutto il ciclo idrico integrato all’interno degli ATO.

Per quanto riguarda il settore del gas si cerca di dare una spinta alla partenza delle gare d’ambito ed è un aspetto assolutamente positivo che potrebbe portare un po’ di stabilità nel settore con la scomparsa di molte micro imprese. L’occupazione è salvaguardata dall’applicazione della clausola sociale (che dev’essere migliorata perché prevede la novazione del rapporto di lavoro e la non reiterazione).

Un aspetto da tenere in considerazione, anche in questo caso, è legato alla qualità della “liberalizzazione”, tema sul quale siamo in netto ritardo, considerando che il “decreto Letta” è del 2000 (164/2000). In alcuni comunicati stampa Utilitalia pone l’attenzione proprio su quest’ultimo aspetto, facendo riferimento a

quanto avvenuto per Autostrade, Enel e Telecom. Il mercato non ha portato benefici ai consumatori alzando i costi non migliorando la qualità e, in alcuni casi, riducendo manutenzione e qualità.

Un'ulteriore questione, ma più di carattere aziendale, è legata alla valorizzazione di nuovi investimenti in efficienza energetica quali elementi dell'offerta nell'ambito della gara, in particolar modo sui certificati bianchi che hanno costi pesanti per i distributori che, in quanto soggetti obbligati, si trovano nella condizione di compratori certi e sanzionabili nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi ma costretti ad operare su un mercato ormai strutturalmente corto che porta a prezzi sempre più elevati del titolo.

Ultimo aspetto legato al settore gas è quello della vendita e il superamento del mercato vincolato. In questo caso è prevista la cessazione del prezzo di riferimento regolato anche per il settore domestico, come già accaduto per gli altri settori negli anni passati. Anche rispetto a tale segmento di mercato, ciascun venditore sarà libero di offrire solo le sue condizioni economiche, senza dover proporre anche quelle fissate dall'Autorità. È proprio il "percorso" verso la liberalizzazione il tema oggi strategico e su cui occorre focalizzare l'attenzione a livello istituzionale e regolatorio.

Trasporti

il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 interviene in modo significativo sul settore del trasporto pubblico: con disposizioni a questo espressamente dedicate sia con disposizioni rivolte, più in generale, al comparto dei servizi pubblici locali.

Pur comprendendo e condividendo le finalità pro-concorrenziali delle misure, occorre tuttavia evitare che ciò possa determinare l'introduzione di elementi di ambiguità interpretativa ed applicativa non auspicabili specie per il settore del trasporto pubblico regionale e locale.

Di seguito alcune osservazioni di merito che pongono in luce le criticità della proposta normativa in quanto atte a generare le ambiguità di cui sopra.

Nei contenuti degli articoli 6 e 7 che si riferiscono al settore, si rileva una volontà di accelerare i processi di affidamento dei servizi tramite l'utilizzo delle gare ad evidenza pubblica.

Questa previsione è stata nel tempo promossa anche attraverso le norme contenute nel D.L. n.50 del 2017 come convertito dalla Legge n.96 del 21 giugno 2017, attraverso un intervento sull'erogazione delle risorse economiche destinate al settore attraverso il FNT (Fondo Nazionale dei Trasporti).

In tale provvedimento si è effettuata una rivisitazione complessiva dell’impianto, con una riduzione costante dell’importo a carico dello Stato che scende dall’80% al 60% (spesa storica), aumentando progressivamente due fattori quali i costi standard e i ricavi da traffico, portandoli rispettivamente a regime, ad un fattore del 20%. Nello stesso provvedimento si prevede una decurtazione economica annuale della quota destinata alle Regioni che non provvedono ad affidare i servizi di Tpl attraverso procedure di evidenza pubblica entro il 31 dicembre dell’anno precedente di riferimento. La riduzione doveva essere applicata a decorrere dall’anno 2021.

Il D.L. n.18 del 17 marzo 2020 così come convertito nella Legge n.27 del 24 aprile 2020, prevede la possibilità di rinviare le procedure di affidamento dei servizi tramite evidenza pubblica fino ai dodici mesi successivi alla data di cessazione delle misure di contenimento del virus Covid-19.

Come noto, gli effetti della pandemia risultano essere ancora evidenti anche in questo settore, prevedere un’accelerazione sul sistema di affidamento dei servizi, con un forte sbilanciamento verso le gare, attivando quindi le penalizzazioni sopra citate, rischierebbe di generare, in questa fase, un preoccupante effetto negativo su un sistema già in crisi. Inoltre, altro importante elemento da sottolineare, è che ogni intervento mirato su questo settore, risulterebbe essere l’ennesima norma transitoria, che sarebbe attuata preliminarmente al varo della riforma dell’intero settore, attesa nella sua attuazione, dopo che l’esito del lavoro svolto da parte dell’apposita commissione di studio istituita dal MIMS, è stato consegnato ai Presidenti delle Commissioni Parlamentari.

Art. 8 - TPL NON DI LINEA (Taxi-Ncc)

La formulazione dell’articolo che si riferisce al settore del Tpl non di linea, lascia presagire l’intenzione di stravolgere quanto è stato fatto recentemente dal punto di vista Legislativo attraverso la parziale riforma della Legge 21 del 1992 che regola il comparto. La Legge n. 12 del 2019 infatti, è intervenuta attraverso una rivisitazione delle regole di “ingaggio”, affidando ai Ministeri interessati, MIMS e MEF, l’emanazione di tre Decreti attuativi, che si promettevano di istituire; il foglio di servizio elettronico, un Registro Elettronico Nazionale e la regolamentazione delle piattaforme tecnologiche.

Purtroppo ad oggi, questi indispensabili Decreti non sono stati emanati, impedendo quindi l’attuazione delle norme contenute nella stessa Legge. Le Organizzazioni che rappresentano il settore hanno richiesto invano più volte l’apertura di un confronto con i citati Ministeri utile a favorire la continuazione del percorso Legislativo. L’articolo 8 del DL Concorrenza, sembra quindi attuare una volontà politica di

cancellare di fatto questo percorso, alimentando preoccupazioni in tutta la categoria, che ha già manifestato il proprio dissenso attraverso l'attivazione di una mobilitazione ancora in corso.

Si chiede quindi uno stralcio dell'intero articolo, con una contestuale ripresa di quanto lasciato da troppo tempo in sospeso. Articolo 6 e 12

Molte regole "pro-competitive", che la delega si prefigge di raggiungere con l'ennesima riforma dei servizi pubblici locali, sono oggi già contenute nel titolo IV° della 152/2006 (TU ambientale), ma non recepite dalla maggioranza delle Regioni, fatta eccezione per Emilia Romagna e Toscana. L'obiettivo di razionalizzare la ripartizione dei poteri di regolazione e di controllo tra i diversi livelli di governo locale e le autorità indipendenti e prevedere la separazione, a livello locale, tra le funzioni regolatorie e le funzioni di gestione dei servizi dovrà comunque tenere conto dei probabili conflitti di competenze derivanti dal titolo V° della Costituzione che ha finora impedito la completa applicazione della stessa 152/2006.

Proseguire con gli affidamenti in house ora definiti in "autoproduzione", pur se consentiti, sarà un'eccezionalità difficile da giustificare rispetto all'apertura al mercato, non è chiaro cosa accade per quelli già in essere e che hanno una durata che arriva anche a 15 anni.

L'introduzione d'incentivi e meccanismi di premialità che favoriscano l'aggregazione delle attività e delle gestioni dei servizi a livello locale vanno verso quella crescita dimensionale d'impresa oggi presente solo con il modello delle Multiutility.

Le "adeguate" tutele occupazionali sono previste solo nel caso di "superamento del regime di gestione dei servizi pubblici locali in autoproduzione", mentre oggi la 152/2006 prevede 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.

Lo schema tipo di contratto di servizio (che tutte le Regioni dovevano adottare dal 2006) è già previsto 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.

L'Autorità di regolazione del settore (ARERA) ha già annunciato l'adozione di uno schema tipo di contratto di servizio, è indispensabile riconfermare la garanzia dell'obbligo di applicazione del contratto di settore prevista dall'art 203 della 152/2006.

La modifica del comma 10 dell'articolo 238 (Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani) del decreto legislativo n. 152 del 2006, dispone la possibilità che le utenze non domestiche (Und) si svincolino dal regime di privativa dell'ente locale per conferire al di fuori del servizio pubblico i propri rifiuti urbani previa dimostrazione di averli avviati al recupero con attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di raccolta dei rifiuti stessi. Le Und che conferiscono fuori dal servizio pubblico sono escluse dalla Tari rapportata alla quantità variabile dei rifiuti conferiti; va pagata invece la quota fissa di questa tariffa finalizzata alla copertura dei costi sostenuti dall'ente locale. L'utente produttore è tenuto a comunicare all'ente gestore o al Comune la scelta di avvalersi o meno del servizio pubblico di raccolta, entro e non oltre il 30 giugno dell'esercizio precedente all'anno di riferimento. La comunicazione incide sulla determinazione del Pef, il Piano economico finanziario del servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani, ai fini della determinazione della Tari. Oggi per assicurare la stabilità e la continuità del servizio di raccolta

da parte dei Comuni, il periodo temporale minimo per i contratti per lo smaltimento dei rifiuti fuori dal servizio pubblico è di 5 anni, termine che ora il DDL concorrenza propone di ridurre a 2.

Questa novità relativa alle Und pone una serie di problemi: riduzione degli introiti per le imprese che hanno un affidamento superiore ai cinque anni, il quale già prevede servizi per queste utenze non domestiche; possibili esuberi di personale impiegato per questi servizi; polverizzazione della gestione dei servizi alle stesse Und con difficoltà di tracciamento del regolare conferimento, trattamento e smaltimento dei rifiuti; un potenziale rischio d'infiltrazione della criminalità organizzata già attiva sullo smaltimento di rifiuti industriali, rischio presente anche nella gestione dei rifiuti urbani, come più volte segnalato dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali e come testimoniato dai numerosi fatti di cronaca che ci segnalano illegalità costanti nella gestione dei rifiuti.

La modifica dell'articolo 202 della 152/2006 che attribuisce nuovi compiti ad ARERA per definire adeguati standard tecnici e qualitativi per lo svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero, reintroduce surrettiziamente un principio di separazione tra le attività di raccolte e trasporto dei rifiuti (quelle meno redditizie) e quelle di smaltimento e recupero (le più redditizie), mettendo così in discussione la gestione integrata del servizio in capo ad un solo soggetto.

Si rischia così di riproporre in altro modo l'obbligo di esternalizzazione per le grandi imprese nazionali scongiurato, con la sentenza di cassazione che ha bocciato l'art. 177 del codice appalti.

L'art 6, dedicato ai servizi pubblici locali, che non esclude il settore del trasporto pubblico locale dal proprio ambito di applicazione ma al contrario lo ricomprende integralmente (basti guardare la lettera m), è chiaramente una norma di delega contenente principi cui il legislatore delegato dovrà attenersi nella adozione, nei sei mesi successivi, dei decreti legislativi attuativi. Ora, trattandosi, nella specie, di decreti attuativi particolarmente complessi in quanto volti al riordino della materia dei servizi pubblici locali, il rischio più che concreto, peraltro corroborato dall'esperienza condotta negli anni passati su tentativi analoghi, è che i tempi non saranno quelli auspicati.

Il che comporta inevitabilmente per gli enti ed operatori del settore uno stato di incertezza del quadro normativo nelle more della sua definizione tanto più complessa quanto più numerose siano le specificità settoriali da dover armonizzare.

L'attuale assetto delle discipline settoriali suggerirebbe oggi, semmai, percorsi finalizzati ad una valorizzazione delle specificità settoriali più che ad una complessa armonizzazione delle discipline.

Discipline che trovano spesso la propria origine in normative comunitarie o in normative settoriali che negli anni hanno seguito percorsi differenti in relazione a struttura ed esigenze dei singoli mercati di riferimento: da settori completamente liberalizzati a settori oggetto di una concorrenza regolata sino a settori con marcata valenza pubblicistica. Ma tutti caratterizzati da un comune denominatore: quello di essere settori regolati soggetti a proprie autorità di regolazione e, quindi, a misure regolatorie caratteristiche.

Un punto di arrivo questo estremamente rilevante e oggi più che consolidato che meriterebbe una valorizzazione in termini settoriali e non una complessa, se non impossibile, armonizzazione che interessi trasversalmente i settori.

Il rischio è, come si è accennato, quello di determinare uno stato di incertezza del quadro normativo che produca un rallentamento delle naturali ed ormai avviate evoluzioni del mercato nei singoli settori.

Un elemento statico in un mondo dinamico. E che introduce la prima delle criticità più rilevanti del ddl in esame e che è quella per cui, per il settore del trasporto pubblico locale, si introducono due norme che, almeno ad una prima lettura, non paiono coordinate tra loro: la prima, quella di cui all'art 6, che è una norma di delega che necessita di una complessa attuazione e di tempi incerti, la seconda, quella di cui all'art 7 dedicata espressamente al trasporto di linea e che è immediatamente applicabile con tempistiche che, evidentemente, mal si conciliano con quanto previsto dall'art. 6 e con i tempi di attuazione di detta norma.

Anche considerando la questione sotto il profilo esclusivamente metodologico, non può sottacersi il rischio, peraltro già conosciuto dal settore, che un'operazione siffatta metta in discussione la certezza, faticosamente raggiunta, del quadro giuridico relativo al trasporto pubblico regionale e locale che, non pare inutile sottolineare, oggi è pienamente coerente con il quadro europeo.

Circostanza quest'ultima non secondaria e non banale atteso che, essendo il mercato del settore un mercato europeo, è con questo e con le sue regole ed i suoi assetti che occorre confrontarsi.

E, per quel che riguarda il trasporto pubblico regionale e locale, questo risulta oggi compiutamente disciplinato a livello europeo dal regolamento 1370/2007/CE le cui disposizioni sono uniformemente attuate ed applicate dai singoli Stati membri. E, per quel che riguarda l'Italia, la disciplina settoriale è oggi arricchita dalla vigenza di puntuali e dettagliate misure regolatorie del tutto coerenti con il quadro normativo europeo ed il cui fine ultimo è quello di garantire la produzione efficiente di servizi. Quale che sia la modalità di affidamento degli stessi.

E se la competizione è la modalità atta a garantire, per definizione, efficienza, occorre ricordare che la concorrenza necessita di regole chiare, certe e stabili nel tempo ed omogenee in relazione al mercato di riferimento. Mercato europeo: regole europee. Concorrenza tra *competitors* europei: omogeneità e reciprocità delle regole.

Condizioni queste già vigenti e già consolidate per il settore che ci interessa e che non necessitano di essere messe in discussione. Con il rischio di porre ancora una volta le Regioni e gli enti locali, nel loro ruolo di soggetti regolatori e committenti, nella incertezza delle regole applicabili e di porre un freno a percorsi avviati, a programmi di investimento, a scelte rispettose del quadro vigente.

Il tema della coerenza del quadro normativo vigente con le regole valevoli a livello comunitario e a tale livello applicate fa emergere un'ulteriore criticità legata a quanto previsto dall'art 7 del ddl in esame.

Detto articolo introduce a carico delle Regioni penalizzazioni ben più ampie rispetto a quelle già vigenti ed in grado di incidere illegittimamente, o comunque in modo discutibile, sulle scelte da queste operabili peraltro in conformità al suddetto quadro europeo.

Da un lato un quadro normativo composito e consolidato (norme europee, nazionali e misure di regolazione) che offre agli enti committenti un ventaglio di scelte tutte legittime e soprattutto coerenti con l'obiettivo di una gestione efficiente dei servizi. Dall'altro, una proposta normativa che, nell'apparente intento di sollecitare una verifica degli affidamenti in essere, di fatto finisce per imporre agli enti un'unica scelta, quella della gara.

Ancora una volta il legislatore commette il medesimo errore già dimostratosi fallimentare nel passato: quello di confondere il mezzo con il fine.

La norma incide sulle scelte degli enti territorialmente competenti pregiudicandone la libertà e le valutazioni e determinando penalizzazioni economiche. Una norma, dunque, non solo penalizzante ma discriminatoria per gli enti se guardata in un contesto europeo.

Una norma che ignora, peraltro per il solo settore del trasporto pubblico regionale e locale, l'esistenza di un quadro regolatorio che, come si è detto, appare improntato, coerentemente al resto d'Europa, ad una gestione efficiente dei servizi a prescindere dalla modalità di affidamento degli stessi.

Se, come sopra accennato, si ha riguardo alla disciplina settoriale si ha modo di rendersi rapidamente conto come la puntuale e compiuta applicazione delle regole contenute nel regolamento 1370/2007/CE e

nelle norme nazionali e misure regolatorie dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti, non possa che portare, per ogni tipologia di affidamento prescelta, ad una gestione efficiente dei servizi.

Che sia un affidamento con gara o che sia un affidamento in house, la base è oggi costituita da un’analisi della allocazione dei rischi connessi alla gestione e dalla predisposizione di Piani economico-finanziari che regoleranno la gestione per tutta la sua durata.

Il tema non è dunque creare nuove regole o armonizzarle trasversalmente ai settori. Il tema è valorizzare le regole esistenti dando loro compiuta attuazione e prevedendo, ove del caso, poteri di verifica ulteriori. Nella consapevolezza che le regole vigenti sono già costruite per avere gestioni efficienti.

Quindi, in definitiva, valorizzazione delle specificità e delle vigenti discipline settoriali ed interventi finalizzati a garantire esclusivamente la piena attuazione di queste ultime in quanto volte alla produzione efficiente dei servizi. Importante anche considerare come la pandemia in atto abbia fatto saltare ogni parametro di riferimento e come, pertanto, occorra avere riguardo al momento attuale ed al contesto prospettico di medio periodo nel quale le scelte che il legislatore intenderà perseguire si inseriscono.

Il momento attuale sconta gli effetti e le inevitabili incertezze derivanti da una pandemia ed uno stato di emergenza che ha inciso ed inciderà ancora sugli assetti della domanda e, conseguentemente, sulla redditività dei servizi ed i livelli di questa. Elementi questi non secondari ove si considerino le modalità di copertura dei costi del servizio e l’incidenza di queste ai fini della costruzione di una procedura di gara che fornisca, con una sufficiente certezza, ai *competitors* gli elementi su cui fondare la propria offerta.

Quanto al contesto ed alle prospettive di medio periodo non può non considerarsi come il settore del trasporto pubblico sia tra quelli maggiormente interessati dalle sfide del PNRR e dalla progettualità a questo connessa le cui necessità e capacità di investimento, da parte di Regioni, Enti ed imprese, richiederebbero di poter operare in condizioni di stabilità. Stabilità dell’assetto normativo e regolatorio, stabilità contrattuale ed adeguatezza delle durate dei contratti rispetto ai piani di investimento. Elementi questi che avrebbero suggerito l’adozione di norme transitorie e speciali.

Il testo del provvedimento in esame, se si escludono le concessioni per l’idroelettrico, tratta il problema dell’energia solo nella “Relazione di accompagnamento al disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza” e lo fa dando la situazione in essere per scontata, funzionale ed efficiente. E’ tuttavia costretto ad ammettere che, “a seguito dell’alto coefficiente tecnico della materia energetica, servono normative secondarie e conseguentemente tempi lunghi per il raggiungimento degli obiettivi”. Normative

secondarie che, a ben vedere, si sono moltiplicate a dismisura cercando dal mercato risposte che i limiti di sistema non possono concedere proprio per condizioni tecniche ineludibili.

Settore Idroelettrico

Innanzitutto, rileviamo che la concorrenza messa in campo pervicacemente in questi anni, a partire dalle liberalizzazioni del 2000, ha portato a prezzi più alti e non più bassi. A dimostrazione è il caso della plastica che, quando si parla di concorrenza, non tutto va come potrebbe sembrare logico. Inoltre, la concorrenza nei Monopoli naturali non ha funzionato da nessuna parte.

In verità in oltre 20 anni di applicazioni è stato creato un reticolo di norme e di strutture che hanno soltanto appesantito in termini gestionali e di costo le forniture agli utenti finali, affidando ai miracoli di un mercato immaginario e taumaturgico le fortune energetiche di un Paese che presenta criticità superiori ad ogni altra realtà europea.

È il caso di rammentare che 2/3 del prezzo del Kwh sono attribuibili alla materia prima energetica importata dall'estero e che, tranne l'idroelettrico, le FER sono contrattualizzate/incentivate/garantite da oneri di sistema che le collocano fuori da dinamiche di mercato. Se poi si considera che i costi della rete AT/MT/BT in monopolio sono fissati da ARERA, uguali per tutti, e incidono per oltre il 20% del costo del Kwh, è facile dedurre che per le operazioni/variabili di mercato restano spazi irrisori, occupati da condotte di adescamento e di raggirio del cliente ad opera di oltre 700 società di vendita. Nel frattempo, nonostante siano stati approntati siti e piattaforme per aiutare i cittadini nella lettura delle convenienze e delle opportunità, non se ne è data adeguata comunicazione e divulgazione cosicché restano ignote ai più.

L'armamentario posto in essere in questo arco temporale ha richiesto un sistema regolatorio, sostituitosi al controllo pubblico con una burocrazia asfissiante dai costi complessivi superiori a quelli di trasporto dell'energia elettrica stessa, ovviamente ricaricati nella bolletta elettrica.

Dopo 22 anni dal decreto Bersani, oltre 10 milioni di italiani non hanno ancora abbracciato il mercato, per la semplice ragione che i prezzi/tariffe praticati da SEN (prima dall'Acquirente Unico) sono sempre stati più vantaggiosi di quelli richiesti dai venditori liberi. E così, con scelta dirigistica e forzature normative, si è imposto l'uscita dal regime di maggior tutela a milioni di cittadini/attività obbligati, senza motivo alcuno, a fornirsi da chi non avevano scelto privandoli dei vantaggi di cui godevano. Intanto, mentre le bollette raggiungono livelli mai conosciuti prima, permane il criterio del riconoscimento del prezzo marginale per

la remunerazione dell'energia prodotta in tempo reale da tutti gli impianti di produzione in esercizio, allontanando ulteriormente i costi finali di vendita dai concreti motivi della loro formazione.

Per quanto riguarda le concessioni di grande derivazione idroelettrica esplicitamente trattate dal provvedimento in esame, si conferma che la legislazione nazionale nell'ambito del settore elettrico non sembra operare nell'ottica della creazione di un contesto favorevole per le imprese italiane, incidendo negativamente e talora bloccando i nuovi investimenti nel settore stesso.

Vi è, in particolare, un atteggiamento di apertura acritica "a prescindere" sui temi della concorrenza che noi non disprezziamo, ma che andrebbe calata nel contesto di una reciprocità tra normative europee. Come ben noto, tale reciprocità non esiste, creando, pertanto, uno squilibrio profondo tra le aziende elettriche, nel momento in cui si realizza la possibilità di partecipare a gare extranazionali in paesi europei (nello specifico gare riferite alle concessioni idroelettriche).

Bisogna creare corretta reciprocità tra normative nazionali e normativa europea riguardo a vantaggi e garanzie coerenti con la competitività e vincolare le imprese alle medesime regole in tutto il territorio europeo. Non essendovi un contesto favorevole a tale condizione, è improprio e controproducente modificare in anticipo le normative italiane indebolendo in tal modo il comparto nazionale.

Questo è un tema centrale che il DDL concorrenza non mitiga, ma che anzi esaspera con il consueto approccio alla proliferazione normativa, creando un sostanziale divario nelle possibili opportunità tra le nostre imprese e le imprese straniere. Rilievo pienamente condiviso dalle organizzazioni datoriali di categoria Eletticità Futura ed Utilitalia.

Una criticità centrale che risiede nelle concessioni in generale, e nello specifico idroelettrico, consiste nella pervicacia di voler mettere a gara "ad ogni costo e in qualsiasi situazione" le concessioni. Con ciò bloccando o rallentando gli investimenti negli impianti idroelettrici da parte degli attuali concessionari a causa delle incertezze future di cui si caricano le imprese interessate e i loro possibili investimenti.

Quello idroelettrico è un settore strategico, specie per l'Italia, dato che concorrerà in modo determinante alla transizione energetica per la messa al bando dei combustibili fossili, ma anche per lo sviluppo degli impianti idroelettrici di pompaggio che richiedono notevoli investimenti.

Inoltre, la prevista assegnazione alle Regioni della competenza sulle concessioni idroelettriche (ogni regione emana proprie norme e cura le aste per le concessioni nel proprio territorio creando disomogeneità e vuoti legislativi) sta provocando un aumento dei costi per le imprese (le Regioni caricano

costi aggiuntivi sotto forma di canoni e puntano a raccogliere altre risorse proprio dal rinnovo delle concessioni stesse). Tutto questo peraltro è causa di un corposo contenzioso a causa di misure regionali e provinciali impugnate dal Governo.

In definitiva, il Ddl Concorrenza allontana, invece di avvicinare, il nostro Paese dai target del Green Deal.

Per tutte queste considerazioni sarebbe importante riportare la competenza delle concessioni delle grandi derivazioni idroelettriche in capo allo stato, almeno per governare in modo omogeneo e nell'interesse della nazione i rinnovi delle concessioni.

NOTA CONCESSIONI IDROELETTRICHE (dato storico):

A livello europeo vige una sostanziale disparità di trattamento nella disciplina dell'affidamento delle concessioni idroelettriche. Pochi Paesi prevedono concessioni limitate nel tempo e procedure di rinnovo competitive, altri non prevedono alcuna procedura di gara e garantiscono agli operatori nazionali rinnovi senza alcuna gara o, addirittura, concessioni illimitate.

La disciplina italiana, sin dall'adozione del D.Lgs 79/99 di liberalizzazione del settore elettrico, è quella maggiormente pro-concorrenziale, sia in termini di durata delle concessioni, sia in termini di modalità di affidamento. Nonostante ciò, la Commissione Europea, nel 2011 ha avviato una procedura d'infrazione contro l'Italia, rinnovata nel 2013.

Solo nel 2019 la Commissione Europea ha aperto procedure d'infrazione anche contro Austria, Regno Unito, Svezia, Polonia, Germania, Francia e Portogallo. Procedure nate da denunce volte ad evidenziare i rischi per la concorrenza derivanti dalla mancata armonizzazione della disciplina delle concessioni idroelettriche nell'Unione Europea (UE) e dall'approccio caotico delle azioni poste in essere dalla Commissione Europea, che penalizzavano il nostro Paese, unico ad essere soggetto a procedura d'infrazione (recentemente archiviata).

Questi Stati si sono opposti fermamente alle contestazioni della Commissione Europea, difendendo i regimi nazionali e rifiutando qualsiasi loro modifica in mancanza di norme europee di armonizzazione della materia. L'Italia è stato il solo Stato che ha proceduto ad una modifica del regime vigente.

La situazione creatasi fra Stati e Commissione Europea e le evidenze mostrate affinché questa non discriminasse gli operatori italiani, hanno portato i funzionari della Commissione Europea che gestiscono le procedure d'infrazione, a riconsiderare i loro provvedimenti. In questo contesto, la Commissione

Europea ha verificato una stagnazione degli investimenti nel settore idroelettrico in Europa negli ultimi 15 anni e prevede che questa situazione si protrarrà fino al 2050.

Quindi, proseguire con procedure d'infrazione non avrebbe avuto un reale effetto in termini di concorrenza e guadagni di efficienza sul mercato dell'UE e, di recente, con decisione assunta il 23 settembre 2021 e comunicata il 24 settembre, la Commissione Europea ha archiviato la procedura di infrazione relativa alla disciplina italiana in materia di concessioni idroelettriche oltre che le procedure di infrazione aperte contro Austria, Regno Unito, Polonia e Svezia. Tale decisione è basata su valutazioni di opportunità, tenuto conto della nota difformità del quadro regolatorio di riferimento nei diversi Stati membri.

L'archiviazione delle procedure d'infrazione, basata sui presupposti sopra indicati, comporta che ogni Stato è a questo punto libero di mantenere o modificare la propria disciplina nazionale. In particolare, appare evidente che gli altri Stati sotto procedura d'infrazione manterranno invariate le procedure di assegnazione e di rinnovo delle concessioni senza alcuna gara, con la conseguente impossibilità per le imprese italiane di partecipare a gare per gestire l'idroelettrico in altri Paesi europei.

Sulle concessioni in generale

Nel 2030 scadono quelle del decreto Bersani per Enel, Multiutility, concessioni idroelettriche, operatori minori. La nostra materia (servizio pubblico essenziale), non può ammettere uno spezzettamento senza aver approntato prima un piano strutturale di riorganizzazione, né il Paese rinunciare ai vantaggi economici e funzionali in cui l'ha posto il corposo lavoro di unificazione e di integrazione operato dalla nazionalizzazione dell'Ente pubblico.

C'è il grande rischio che in parte o del tutto, le aziende che ora operano in maniera unitaria e in regime di concessione possano vedersi sottrarre il servizio, a favore delle regioni (titolo quinto) o prevedendo la presenza di nuovi operatori – anche stranieri – senza una regolamentazione di garanzia consolidata.

La gestione del servizio elettrico, che per sua natura ha la necessità di rimanere verticalmente integrato, rischia così di subire una polverizzazione con la presenza di innumerevoli operatori che ci riporterebbe ad una condizione ante nazionalizzazione, con uno scadimento del servizio certamente dannoso per il paese.

Gli investimenti nel settore sono per loro natura "massivi". Per questo serve una regia centrale e pochi operatori che possano agire, data la loro grande dimensione operativa e finanziaria. Spezzettamenti su

questo versante porterebbero all'incapacità di spendere bene e di cogliere, nell'immediato, gli obiettivi della transizione energetica in atto.

Concorrenza e contratti collettivi

Secondo i dati forniti dal Cnel (e aggiornati al 22 novembre 2021), risultano depositati 933 contratti collettivi, con un incremento su base annua di 77 nuovi accordi (ovvero +9%). Guardando indietro, si registra un aumento in dieci anni del 170%. Di tutta questa mole di ccnl (contratto collettivo nazionale di lavoro), 353 (vale a dire il 37,8%) sono stati sottoscritti da associazioni datoriali e sindacali non rappresentati al Cnel e riguardano pochissimi lavoratori (33mila). C'è da aggiungere altro: spesso presentano condizioni contrattuali peggiorative, con importi sotto i minimi dei contratti di riferimento che apportano un danno economico ai dipendenti, senza dimenticare il fatto che penalizzano le aziende sane sul fronte del dumping contrattuale.

Il problema non è solo il salario. Quello è solo il primo elemento che balza agli occhi. Il punto è che un contratto collettivo nazionale non è composto esclusivamente dalla componente retributiva. Un ccnl è un insieme di diritti, doveri, norme sulla sicurezza, norme di impiego e sulla formazione. Un ccnl precisa i confini della professionalità di lavoratrici e lavoratori, molto spesso dandogli anche una connotazione etica. C'è una storia dietro ogni Ccnl; c'è un'eredità di diritti acquisiti dopo dure lotte; ci sono certezze e ci sono meccanismi a tutela delle lavoratrici e dei lavoratori. Sono queste le ragioni per cui in ogni ambito lavorativo andrebbe adottato solo ed esclusivamente il contratto di settore firmato dalle associazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Diversamente ci sarà sempre spazio per contratti che non garantiscono i trattamenti normativi e retributivi coerenti con le relative fattispecie lavorative.

Su questo DDL, non c'è una riga che riguardi che modello di impresa possa partecipare ad un mercato concorrenziale, che appunto deve avere ai blocchi di partenza aziende che non partano "dopate". Questo ragionamento vale soprattutto per la verifica costi per l'in house, laddove magari si sono realizzate gare col massimo ribasso o con l'applicazione di contratti pirata appunto.

La questione del lavoro è centrale anche dal punto di vista delle garanzie occupazionali: i riferimenti alle clausole sociali sono deboli e non soddisfacenti.