

IL SETTORE IGIENE AMBIENTALE

negli ultimi anni il settore è stato coinvolto da continui rimaneggiamenti di normativa, legati a tutti gli interventi sulle spending review delle amministrazioni locali, imposte dal governo nazionale.

Non a caso la legge di stabilità in discussione in Parlamento tocca direttamente il settore inserendolo a pieno titolo nell'art. 43 che parla di Razionalizzazione delle società partecipate locali al fine di promuovere processi di aggregazione e di rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica". Infatti si ribadisce che le disposizioni in esso previste comprese quelle di carattere speciale, in materia di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica si intendono riferite, salvo deroghe espresse, anche al settore dei rifiuti urbani ed ai settori sottoposti alla regolazione ad opera di un'Autorità indipendente.

L'articolo 43, infatti, interviene sulla disciplina vigente dei **servizi pubblici locali (SPL)** prevedendo (**comma. 1, n. 1**) l'**obbligo per gli enti locali** di partecipare agli **enti di governo** degli ambiti o bacini territoriali ottimali o omogenei, attribuendo - in caso di inottemperanza - al Presidente della regione l'esercizio dei poteri sostitutivi. La predisposizione della **relazione** richiesta dalla legislazione vigente per l'affidamento del servizio viene quindi posta in capo ai suddetti enti di governo; nella relazione è ricompreso anche un **piano economico finanziario**. Viene, inoltre, disposto (**co. 1, n. 2**) il mantenimento della concessione in essere anche in caso di **acquisizione o fusione societaria**, consentendo al nuovo soggetto gestore l'aggiornamento del termine di scadenza delle concessioni in essere.

Il testo prevede inoltre (**co. 1, n. 3**) che i finanziamenti concessi a valere su risorse statali relativi ai servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica siano attribuiti agli enti di governo o ai relativi gestori del servizio purché siano **risorse aggiuntive** o a **garanzia a sostegno dei piani di investimento** approvati dagli enti di governo. Riguardo ai criteri stabiliti per l'assegnazione delle risorse in via prioritaria la norma richiama: i soggetti selezionati tramite gara ad evidenza pubblica; i gestori di cui venga attestata l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso o che abbiano deliberato operazioni di aggregazione societaria. Viene poi disposto (**co. 1, n. 4**), che le **spese in conto capitale** effettuate dagli enti locali con i proventi derivanti dalla **dismissione** – totale o parziale, ed anche a seguito di quotazione - di **partecipazioni** in società **sono escluse**, unitamente ai proventi medesimi, dal **patto di stabilità** interno. È stabilito invece che **non sono escluse** dal suddetto patto le spese effettuate dagli enti locali per **acquisto di partecipazioni**.

Finalità delle previsioni recate dall'art. 43, in base a quanto evidenziato nell'*incipit* della norma nonché nella relazione illustrativa e nella relazione tecnica, sono quelle di incentivazione dei **processi di aggregazione** tra soggetti operanti nei servizi pubblici locali di rilevanza economica e di **rafforzamento della gestione industriale** dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, con l'obiettivo di "rilanciare gli investimenti, ridurre i costi attraverso economie di scala e di scopo e va di fatto nella direzione di rendere più difficili gli affidamenti in house (presupposto indispensabile per procedere alle privatizzazioni sostanziali).

Una partita, quella delle dismissioni accorpamenti e fusioni nonché privatizzazioni, che il Governo Renzi si riserva di continuare a giocare **in sede di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, nel disegno di legge (AS 1577) presentato dal Governo dove è contenuta una specifica delega afferente il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali (art. 15) che prevede ulteriori e pericolosi sviluppi tesi a conseguire comunque gli obiettivi delineati da Cottarelli e nella direzione di una sempre più spinta subordinazione delle finalità pubbliche del servizio alle logiche del mercato e dei dictact della Comunità Europea**

Non ci interessa tuttavia qui fare tanto l'exkursus della normativa che si è affastellata nel corso degli anni – che pure sarebbe interessante. Vorremmo, invece, focalizzare l'attenzione invece su un elemento che, pur nella confusione e nei corsi e ricorsi della normativa, assume invece una sua "continuità" e cioè la volontà di porre sul mercato finanziario una fetta di attività, prevalentemente in mano pubblica, che può essere fonte di grandi guadagni, se ben gestita, per i Privati.

Il piano Cottarelli, per la prima volta, ha fatto l'anagrafe delle partecipate pubbliche, rilevando lo stato delle stesse da un complesso di informazioni che non erano mai state messe insieme in maniera ragionata.

Ma gli stessi dati della Corte dei Conti insegnano alcune cose.

In particolare che le partecipate sono territorio di ricollocazione dei "professionisti della politica" che, usciti da incarichi di primo piano istituzionale, vengono ricollocati in ragione non della loro competenza, ma della "fedeltà alla linea".

Per cui assistiamo ad un proliferare di nomine che, sicuramente non sono determinanti sul versante della spesa di queste aziende, ma comportano significativi impegni.

Ma potremmo riprendere le segnalazioni contenute nella corposa documentazione Cottarelli, dalla quale si desume l'esistenza di centinaia di partecipate nelle quali il numero dei componenti del consiglio di amministrazione supera quello dei dipendenti., con fatturati sotto i 100.000 euro, *“create per dare posizioni di favore a qualche amministratore o dipendente”* (rel.Cottarelli).

In questo quadro stratificato e complesso, convivono società fantasma e aziende 'che svolgono i cosiddetti “servizi pubblici locali” (trasporto locale, luce, acqua, gas, rifiuti), le seconde molto appetibili per il mercato che cerca nuovi territori di espansione.

Nell'articolazione della proposta comunque Cottarelli sposa la **filosofia del più mercato meno stato**, in linea con il pensiero dominante della finanza.

Per questo, occorre attrezzare un nostro intervento che si muova su diverse direttrici:

- dell'informazione in ordine alla manovra di profonda privatizzazione del settore;
- di piattaforma rivendicativa, di impianto generale/confederale sul mantenimento della gestione pubblica nei servizi pubblici locali, anche a rilevanza economica,
- di piattaforma contrattuale, perché necessita comunque rafforzare la piattaforma già presentata alla luce delle novità introdotte/in via di introduzione.

Per entrare nel merito del nostro settore – igiene ambientale - occorre tenere presente che su di esso gravitano anche altri pezzi che molto spesso non compaiono nelle riflessioni ma che hanno ricadute importanti sul versante economico-ambientale:

i **consorzi obbligatori** per il riciclo di materiali,

le **discariche**,

gli **impianti**

il recupero e trattamento dei rifiuti speciali.

In questa fase riteniamo importante comunque concentrare la nostra attenzione sul settore centrale quello della **gestione della raccolta e smaltimento (servizio pubblico locale)**.

E' solo su questo mercato che in genere si appuntano le ansie delle virtù progressive dell'“apertura al mercato” (e non solo dei soggetti forti ma anche di una parte consistente della politica) E' qui che si inserisce il “mercato-souk dell'appalto” o ancor peggio del sub-appalto, basato su un connubio improprio tra politica ed affari ed infelicemente ridotto alla “missione” di esternalizzare i costi dei primi tre (discariche, impianti e consorzi) il più delle volte a detrimento dei diritti del lavoro, di chi sulle dimensioni delle micro-gare scorge il proprio spazio di micro-rendita di posizione e di micro-potere di mercato.

L'assenza di politiche di investimenti nel Sud del paese, trovi drammaticamente riscontro anche nel settore.

Tanta parte del nostro bel Sud è stata territorio di scorribande di improbabili imprenditori che hanno saccheggiato il territorio e, quando si sono comportati bene, hanno sfruttato i lavoratori, con pericolose contiguità con il mondo della malavita organizzata. E' noto infatti che la gestione illegale dei rifiuti è in testa di lista su altri mercati di profitto illegale quale droga, prostituzione, racket, ecc.

D'altra parte, il reiterarsi dello stato di “emergenza” con le conseguenti gestioni commissariali ha di fatto svuotato di responsabilità le autonomie locali, oltre naturalmente alle casse dello stato.

Così emergono i due anelli deboli della catena: da una parte i lavoratori sfruttati da imprese “mordi e fuggi”, dall'altra cittadini che vivono in condizioni di emergenza sanitaria e spesso sono strumentalizzati (vedi caso Acerra).

Nel Nord, assistiamo invece, pur con alcuni preoccupanti casi di caduta, che sfiorano anche lì contiguità con sistemi economici illegali e malavitosi, a momenti di sviluppo che si possono così articolare:

crescita dimensionale delle imprese – pubbliche perché nell'area privata non ci sono significative esperienze - sviluppatasi in modelli di mono o multiutility in ambito sovraprovinciale, con dimensionamenti che a volte superano il territorio regionale (vedi Hera). Questo tipo di aziende riesce a rispondere alla richiesta di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, occupandosi dalla raccolta allo smaltimento finale dello stesso e gestendo i relativi impianti. Questo ha consentito recuperi di produttività e di economicità nella gestione del ciclo, che spesso sono stati legati a qualità nei servizi e nell'occupazione e che ha dato alle stesse margini economici per tentare il “grande salto”: quello della quotazione in borsa delle aziende, andando così a modificare il profilo ed assetto societario delle stesse (nonché sovente ad un peggioramento delle condizioni materiali degli operatori).

Dall'altra, assistiamo alla presenza consolidata di piccole e medie aziende, ex Municipalizzate che, pur non gestendo l'intero ciclo dei rifiuti, sul segmento di competenza riescono a coniugare equilibrio nei costi/qualità ambientale/qualità occupazionale.

Queste aziende, in particolare le prime, sono riuscite a registrare nella prima fase di dimensionamento anche un interessante sviluppo sul versante della ricerca e dell'innovazione di processo, integrando nella propria mission investimenti utili alla sostenibilità ambientale. Ma la crescita dei profitti di queste aziende sta però ricollocando le stesse verso processi di finanziarizzazione che rischiano, ad oggi, di snaturare la mission originaria su cui sono state costituite.

La quotazione delle aziende pubbliche in Borsa introduce scelte gestionali che possono confliggere, a causa di una "smania da dividendo" con gli obiettivi sociali che i Comuni azionisti hanno loro assegnato.

Accade così che nei bilanci delle multiutilities potremmo leggere come un successo l'aumento della quantità di acqua venduta causa siccità e/o l'incremento di gas venduto a seguito di intensi inverni. Quasi fosse positivo il fenomeno di riscaldamento del pianeta!

Appare evidente come la collocazione su modelli gestionali ed assetti societari fortemente liberalizzati e finanziarizzati possa portare ad un progressivo allontanamento delle stesse dalle finalità ed obiettivi che le comunità locali hanno loro assegnato.

E forse, allora, **sui modelli di gestione**, occorre ripensare ad un loro **dimensionamento territoriale**: ha senso che una multiutility – Hera anziché Ama – vada a raccogliere rifiuti in Messico o in questo modello di "globalizzazione" dell'intervento dell'azienda si va perdendo anche l'antica mission che i proprietari "Comuni" avevano ad essa affidato?

Non è forse invece più opportuno rafforzare pienamente questa mission, pensando ad una azienda pubblica territoriale (regionale forse) che operi per la riduzione dell'impatto ambientale, sul fronte della riduzione nella produzione dei rifiuti, del consumo più consapevole di energia, investendo quindi capitali, lavoro, intelligenze, ricerca ed innovazione su questo versante.

E non potrebbe questa azienda essere il "braccio operativo" delle politiche ambientali ed energetiche che le comunità locali, a partire dai piani regionali, definiscono via via?

Così come, in questa impostazione, dovrà essere posta attenzione all'equilibrio fra le diverse filiere organizzate.

Se il trattamento dei rifiuti con gli impianti diventa elemento interessante di produzione di energia – e la multiutility investe prevalentemente su questa filiera – appare evidente che lo stesso ciclo di trattamento integrato dei rifiuti verrà "piegato" agli interessi/compatibilità di quello dell'energia, divenendo esso stesso "carburante" per lo sviluppo di quest'ultimo. Così come infine, una particolare attenzione sul versante di queste aziende va posta sul tema "lavoro".

La partita degli investimenti sugli impianti è cosa rilevante, ma in molte filiere di queste multiutilities il costo significativo è quello del lavoro.

Ora, se non si mette in campo una buona politica occupazionale (lavoro stabile – applicazione dei ccnl di settore – rispetto delle norme di sicurezza sul lavoro) appare evidente come il segmento produttivo, attraverso il meccanismo degli appalti e subappalti, diverrà territorio di conquista di imprenditori di "facili costumi", con il risultato che, attraverso la frammentazione del ciclo, si introdurranno elementi di precarietà sul versante occupazionale ed anche ambientale, perché vengono disperse importanti conoscenze sulla gestione del ciclo stesso.

Necessitano quindi interventi significativi che regolino il settore, cosa che si è tentato – senza successo – nell'ultimo decennio, a partire dal testo unico sull'ambiente. Per noi quindi, quale che sia la legislazione di riferimento, **fondamentali** sono quindi la **clausola sociale e la dimensione delle imprese**.

Questo non solo per ciò che riguarda, come naturale, i diritti del lavoro, ma anche per impedire una concorrenza selvaggia basata sulla compressione dei diritti piuttosto che sulla qualità delle imprese.

Va inoltre evitata in esplicito la **differenziazione tra segmenti ricchi** che producono profitti (discariche e termovalorizzazione) da quelli **più poveri di valore aggiunto** (Raccolta Differenziata e spazzamento in primo luogo) che scaricherebbero sul lavoro e sui diritti una inaccettabile pressione.

La seconda condizione riguarda invece la necessità di una crescita dimensionale delle imprese in particolare per ciò che attiene a diverse realtà, a partire dal Mezzogiorno.

I dati nella relazione Cottarelli parlano chiaro: l'attività viene gestita dalle seguenti aggregazioni/tipologie di impresa:

5 aziende producono il 27% dell'attività totale

10 aziende producono il 14%

22 aziende producono il 17%

966 aziende producono il 32%

Ed infine

189 aziende producono l'11%

Appare evidente lo squilibrio fra il dimensionamento dei diversi soggetti, squilibrio che è all'origine del fallimento dei bilanci di molte società.

La responsabilità di questa frantumazione coinvolge colpevolmente sia gli enti locali che il sistema delle imprese e produce in definitiva una cultura scarsamente competitiva, fortemente legata (ed in qualche caso collusa) con la politica e legata alla logica dell'appalto e del costo "a piè di lista".

Se vogliamo operare proficuamente nel settore, occorre che valutiamo alcuni aspetti della sua composizione. Dentro questa macro- aggregazione, si possono leggere i diversi raggruppamenti di aziende

- a gestione diretta degli EE.LL
- in imprese pubbliche (anche miste con capitali privati, vedi Gesenu)
- a cui si aggiungono per chiudere il cerchio del settore, **le imprese private** che operano in regime di affidamento/gara.

La forma di gestione prevalente consiste nell'affidamento ad imprese pubbliche, seguita dalla gestione affidata agli operatori privati .

Grandi aziende pubbliche in aree metropolitane e capoluoghi di regione/provincia: crescita dimensionale sviluppatasi in modelli di mono o multiutility in ambito sovraprovinciale, con dimensionamenti che a volte superano il territorio regionale. Questo tipo di aziende riesce a rispondere alla richiesta di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, occupandosi dalla raccolta allo smaltimento finale dello stesso e gestendo i relativi impianti. Questo ha consentito recuperi di produttività e di economicità nella gestione del ciclo, che spesso sono stati legati a qualità nei servizi e nell'occupazione e che ha dato alle stesse margini economici per tentare il "grande salto": quello della quotazione in borsa delle aziende, andando così a modificare il profilo ed assetto societario delle stesse (nonché sovente ad un peggioramento delle condizioni materiali degli operatori).

Seguono, **piccole e medie aziende**, ex Municipalizzate non quotate in Borsa che, per la stragrande maggioranza, non gestiscono l'intero ciclo dei rifiuti e che sono in continua evoluzione sul versante dell'assetto societario.

Infine, il **terzo gruppo, delle imprese private**, anche qui in maniera non esaustiva, segnalando le più significative, in un settore dove – più che altrove – si registra una consistente frantumazione di operatori presenti sul mercato, di piccole e piccolissime dimensioni, molto spesso legate alla vita degli appalti. La quasi totalità di queste aziende copre solo una parte del ciclo, quello legato alla raccolta, operando di fatto in regime di sub-appalto conseguente a processi di esternalizzazioni delle grandi aziende pubbliche od in affidamento diretto dalle comunità locali. Sono aziende caratterizzate da una incapacità/non volontà di espansione sull'intero ciclo integrato, in particolare per quanto riguarda la gestione degli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti.

Se questo è il quadro di riferimento, occorre capire come affrontare i nodi/problemi che si addensano all'orizzonte.

I temi da affrontare in una nostra proposta confederale per il settore sono certamente :

- efficacia ed efficienza dei modelli organizzativi e gestionali, soprattutto in contesti complessi, di natura "industriale", confermando una logica di aggregazione della domanda e di conseguenti dimensioni di scala, **con la necessaria definizione della "filiera" delle attività**, rapportate sempre peraltro alla vocazione locale dei servizi pubblici;
- modalità e forme di finanziamento del sistema, sia riprogettando una nuova dimensione della finanza pubblica sia ad un modello tariffario equo e socialmente sostenibile;
- **politiche di tutela degli operatori e delle operatrici dei settori, con riferimento alla "clausola sociale" ed alla definizione dei contratti di settore e dei capitoli di appalto;**
- rilancio del ruolo delle istituzioni locali, nonché a forme di partecipazione ed ampliamento della democrazia in termini di maggiore coinvolgimento dei lavoratori e dei cittadini;
- diversità dei singoli settori/servizi che compongono l'universo dei servizi pubblici locali, sia distinguendo il diverso grado di relazione con il territorio dei vari servizi (vedi le differenze tra energia elettrica e gas, da una parte, e igiene ambientale, acqua e TPL, dall'altra), sia tenendo conto delle differenze strutturali esistenti tra i vari settori/servizi.

E' evidente, come, proprio in questa fase, necessiti ulteriormente riaffermare una rinnovata centralità dell'intervento pubblico, sia in termini di programmazione che di gestione, che ridia spessore al concetto di servizio pubblico, in particolare quello locale.

Quello che riteniamo debba essere il senso del nostro intervento sindacale e la conseguenza delle nostre analisi e interventi, anche nel Settore dell'Igiene ambientale è di focalizzare, coordinare e finalizzare la nostra attività sindacale dentro e fuori dai posti di lavoro per impedire che a pagare siano sempre, solo e di nuovo utenti e lavoratori e nella per mettere in atto le opportune iniziative e mobilitazioni sui territori, a difesa del ruolo del pubblico e del welfare, sulle quali coinvolgere quanti sul terreno sociale in questi anni si sono battuti per il rilancio e la difesa dei servizi pubblici .