

Avviso comune tra CONFSERVIZI e CGIL, CISL E UIL sulle politiche industriali dei servizi pubblici locali

1. Premessa

L'economia italiana, dal 2016, sta registrando una lieve fase di ripresa che si sta progressivamente consolidando. Dopo i ripetuti segni negativi, succedutisi nel corso della più lunga e pesante recessione del dopoguerra, si è manifestata un'inversione di tendenza evidenziata dai risultati delle principali grandezze macroeconomiche, dal PIL, alla produzione industriale, ma resta ancora del tutto insoddisfacente il dato relativo all'occupazione, in particolare quella giovanile. Questi andamenti necessitano di essere ulteriormente rafforzati, per non compromettere i risultati raggiunti, per dare maggiori certezze a imprese e famiglie e ridurre i differenziali economici anche all'interno della stessa Europa.

Il passaggio dalla ripresa allo sviluppo richiede una accentuata crescita degli investimenti orientati tanto all'innovazione quanto al potenziamento delle infrastrutture, con effetti positivi sul consolidamento e sulla crescita dell'occupazione, soprattutto giovanile; investimenti che dovrebbero avere come obiettivi primari quelli di accrescere la competitività del "sistema Paese" e di colmare i profondi divari territoriali e l'arretratezza delle Regioni meridionali. In questo quadro giocano un ruolo rilevante i servizi pubblici locali di natura industriale, non solo in funzione della necessaria stabilizzazione congiunturale, ma soprattutto come volano per la crescita delle economie territoriali. Nell'ambito delle infrastrutture pubbliche, gli investimenti su scala locale producono, infatti, sensibili effetti di stimolo allo sviluppo in quanto con essi si incide direttamente sulle situazioni di congestionamento e di squilibrio, creando i presupposti infrastrutturali per lo sviluppo dell'attività produttiva e garantendo aderenza alle specifiche esigenze dei territori.

Affinché i servizi pubblici locali di interesse economico generale possano esercitare tale ruolo, sono indispensabili alcune innovazioni sui terreni normativo e regolatorio, della programmazione e della politica industriale, dell'efficienza gestionale. A tale riguardo vengono indicati i punti qualificanti di convergenza tra Confservizi e Confederazioni sindacali (di seguito Parti), in un quadro di più efficienti relazioni industriali delineato nello specifico accordo interconfederale sulla contrattazione, nonché sull'accordo in tema di rappresentanza.

2. Il contesto istituzionale

Il problema principale è costituito dalla lunga fase di incertezza a seguito di diversi percorsi di riforma nel corso dell'ultimo decennio, che, con orientamenti spesso oscillanti, hanno ostacolato la definizione di organici processi di sviluppo.

Le norme più recenti, in armonia anche con l'approccio rinvenibile nella disciplina europea, hanno cercato, con risultati contraddittori, di superare la precedente impostazione prevalentemente vincolistica e unilaterale (poco aderente alle specificità settoriali e territoriali) privilegiando misure volte a orientare ed incentivare il comportamento di enti locali e operatori a favore di una loro maggiore responsabilizzazione. E' stata, in particolare, rafforzata la scelta circa le forme di affidamento e circa gli assetti proprietari, con riferimento al principio di neutralità richiamato dalle discipline comunitarie.



Una normativa che resta, tuttavia, inadeguata per supportare una reale politica industriale dei servizi pubblici e, conseguentemente, una decisiva crescita dimensionale. In questo quadro si colloca anche il nesso tra revisione della spesa e razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche degli EELL a favore dell'efficienza ed efficacia dei servizi.

La disciplina di questi servizi si presenta notevolmente frammentata e disorganica a causa della coesistenza e della sovrapposizione di norme succedutesi negli ultimi decenni. La mancata approvazione del TU sui servizi pubblici, non ha consentito di ricondurre queste disposizioni ad un quadro organico e coerente, e ha impedito di operare quella marcata differenziazione tra le imprese strumentali e quelle concessionarie di servizi a rilevanza economica, prevista originariamente nella stessa legge "delega Madia".

Una grave lacuna è stata colmata dalla legge di Bilancio 2018, che ha attribuito, come più volte richiesto dalle Parti, all'Autorità di regolazione per i servizi energetici, del gas e idrici -che ha assunto la denominazione di ARERA - anche le competenze in materia dei rifiuti.


Le Parti concordano sulla opportunità di promuovere la stabilizzazione, la sistematizzazione ed il completamento del contesto di riferimento istituzionale dei servizi pubblici locali di interesse economico generale e sulla necessità di una più netta distinzione tra le misure rivolte alle società strumentali rispetto a quelle destinate alle società erogatrici di servizi pubblici di interesse economico generale, al fine di ridurre per queste ultime vincoli impropri, evitare una indiretta estensione delle normative speciali rispetto a quelle civilistiche e superare ogni commistione con normative dei settori pubblici in materia di rapporti di lavoro.

3. Politica industriale

Nonostante nell'ultimo decennio si siano realizzati nel Centro-Nord estesi fenomeni di aggregazioni aziendali, situazioni di frammentazione sono ancora prevalenti in alcuni settori nelle aree meridionali e in alcune aree del centro e costituiscono un pesante ostacolo all'industrializzazione dei servizi e all'innovazione tecnica e gestionale. Anche la disorganica disciplina degli Enti d'ambito, il ritardo nell'esercizio da parte di molti di questi Enti delle funzioni ad essi riconosciute e la strutturale carenza di risorse destinate al trasporto locale, alla gestione dei rifiuti e al SII, rischiano di provocare significative differenziazioni tra una Regione e l'altra, frenando i processi di aggregazione organizzativa e societaria e confinando vaste aree del Paese a dinamiche gestionali prive di qualità, efficacia e legalità.

Occorre delineare un percorso di politica industriale ed assetti organizzativi/gestionali volto a promuovere la crescita dimensionale e infrastrutturale delle gestioni dei servizi pubblici locali, adottando misure che incentivino questi processi implementando e dove necessario modificando le disposizioni in materia contenute nel TU sulle partecipazioni pubbliche, e nelle norme settoriali più recenti, che richiedono una concreta e tempestiva attuazione, anche tramite l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inerzia.

Le Parti concordano sulla necessità di delineare un percorso di politica industriale volto a promuovere l'aggregazione della domanda e la crescita dimensionale delle gestioni dei servizi pubblici locali, e di intervenire sul terreno normativo, semplificando le procedure, rimuovendo gli ostacoli e adottando misure che incentivino questi processi. L'obiettivo non è solo di migliorare le performance economiche, ma anche di favorire programmi di investimento che presuppongono dimensioni gestionali adeguate, con lo scopo di superare gli squilibri territoriali, in particolare nel Mezzogiorno, nonché i deficit infrastrutturali (causa, tra l'altro, di procedure europee di infrazione) e di contribuire a livello locale a pratiche efficaci di coesione sociale per uno sviluppo sostenibile.



4. Affidamenti e gestione dei servizi pubblici

Le direttive europee su appalti e concessioni, come recepite nel nostro ordinamento, e il nuovo codice dei contratti pubblici consentono agli enti affidanti di ricorrere a soluzioni diverse: dalla gestione in house, al partenariato, alla concessione a terzi. E' importante in questo quadro salvaguardare la piena autonomia dell'ente affidante, nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, con un sistema di incentivi agli enti proprietari che favoriscano comportamenti virtuosi e superino gestioni inefficienti. L'affidamento, in particolare nei servizi a rete, deve rispettare le disposizioni generali e settoriali che impongono affidamenti su base d'ambito o bacino territoriale ottimale.

E', dunque, necessario che gli affidamenti siano effettuati esclusivamente dall'ente di governo dell'ambito di pianificazione territoriale ottimale. Si sottolinea, al riguardo, la necessità di ricorrere a modalità gestionali conformi agli indirizzi di politica industriale e di salvaguardia e qualificazione dei livelli occupazionali, che costituiscono un asset decisivo per l'efficienza, lo sviluppo e l'innovazione tecnica e gestionale delle imprese. In questo quadro si auspica un rapido superamento delle gestioni in economia.

Le Parti convengono sulla necessità di ispirare le scelte degli enti locali in materia di affidamenti a principi generali di matrice europea, garantendo parità di condizioni tra le diverse forme previste da detto ordinamento e la neutralità degli assetti proprietari, garantendo l'applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici (Decreto legislativo n. 50/2016, come modificato dal Decreto correttivo n. 56/2017) a tutti i servizi interessati, fermo restando i vincoli della legislazione italiana in tema di gestione del servizio idrico e del trasporto pubblico locale . Particolare rilievo, in sede attuativa dovranno avere il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i temi della legalità e trasparenza, le clausole sociali riguardanti l'occupazione e la responsabilità solidale nei confronti dei lavoratori. Tutele da perseguire prioritariamente con l'applicazione dei CCNL di settore stipulati dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e con riferimento alla nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 26 luglio 2016 n. 14775.

In questa logica anche la scelta del gestore del servizio o del socio operativo della società mista deve essere fondata sia sulle performance gestionali sia sulla capacità di garantire una gestione integrata dei servizi, tenendo conto non solo dell'efficienza ed economicità ma anche della capacità di sviluppare politiche industriali per soddisfare i bisogni delle comunità locali e le necessarie infrastrutture.

In tale contesto assumono rilievo gli obblighi di servizio pubblico ed il superamento di ogni dumping sociale derivante dalla non applicazione dei ccnl di settore stipulati dalle OO.SS. maggiormente rappresentative sul piano nazionale , nell'affidamento a terzi, dall'evasione/elusione delle quote di welfare contrattuale, in particolare nella previdenza complementare, e da obblighi di legge differenziati in relazione alle diverse forme di gestione, equiparando gli obblighi contributivi derivanti dalle vecchie gestioni ex INPDAP , escludendo ogni riflesso sul trattamento previdenziale dei lavoratori coinvolti.

5. Assetti, strumenti e soggetti di regolazione

Alla governance spetta il compito di assicurare il rigoroso rispetto della distinzione tra il ruolo imprenditoriale da quello collegato all'esercizio delle funzioni pubbliche ed alla regolazione economica, creando i presupposti per una gestione efficiente in un quadro di indirizzi volti a conseguire la socialità, l'universalità e la sostenibilità ambientale dei servizi. In particolare, occorre

meglio specificare gli obiettivi pubblici e gli eventuali oneri da finanziare con i trasferimenti, garantendo la copertura dei costi efficienti e dei costi standard compresi quelli di investimento.

Per quanto riguarda il trasporto pubblico locale, le parti ritengono che a partire dal 2019 le dinamiche di crescita del fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, debbano essere legate alle dinamiche inflattive.

La definizione di metodologie tariffarie per i vari settori dovranno favorire il ricorso alle diverse fonti di finanziamento, sia pubbliche che private, per finanziare il cospicuo fabbisogno di investimenti. In ogni caso dovranno essere previsti meccanismi solidali per consentire l'accesso al servizio universale di particolari categorie di utenze di famiglie disagiate.

Le Parti confermano il favore nei confronti di una regolazione indipendente che, nei servizi a rete, ha prodotto risultati universalmente giudicati positivi, bilanciando gli interessi dei clienti con una gestione industriale efficiente ed adeguata.

Il rafforzamento di una regolazione indipendente, in particolare, può contribuire a sciogliere alcuni delicati nodi: consentirebbe, da un lato, di superare la concentrazione presso l'ente locale di funzioni diverse, non di rado in conflitto e dall'altro di disporre di specifici strumenti ed elevate competenze.

Le Parti condividono l'esigenza di tenere rigorosamente separate le funzioni pubbliche di governo, adottando adeguati strumenti (Convenzioni di concessione, contratti di servizio, ecc.) da quelle regolatorie, affidando tale funzione a soggetti indipendenti per il conseguimento delle finalità pubbliche in condizioni di economicità ed efficienza. E' auspicabile rafforzare le ultime funzioni citate per l'intero sistema dei servizi a rete e per la difesa dei clienti stessi e raggiungere in tempi brevi la piena operatività di ARERA anche nel settore dei rifiuti.

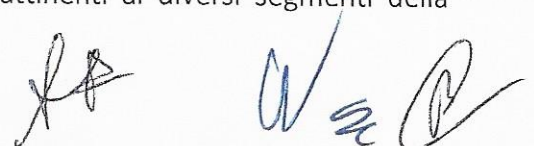
6. Piano infrastrutture

Uno dei principali presupposti per una ripresa solida e stabile consiste nel garantire una adeguata dotazione di infrastrutture e di servizi, superando arretratezze e squilibri concentrati, in particolare, nelle aree meridionali. Al riguardo, un'importante opportunità può scaturire dall'esigenza della messa in sicurezza del territorio al fine di fare fronte ai cambiamenti climatici e al dissesto idrogeologico. Occorre inoltre, nell'ambito degli obiettivi dell'economia circolare e di tutela dell'ambiente, dotare il Paese di un adeguo sistema impiantistico sull'intero territorio nazionale, superando la logica emergenziale.

Per altro verso, occorre che le gestioni dei servizi pubblici locali trovino un'efficace collocazione nel "Piano impresa 4.0", concepito, in netta prevalenza, con riferimento all'industria manifatturiera. Le potenzialità di un tale approccio, tuttavia, sono altrettanto rilevanti per i servizi pubblici di interesse economico generale, ai fini dell'ammmodernamento delle infrastrutture, dell'efficienza gestionale, della qualità dei servizi erogati e della loro conformità ai bisogni dei fruitori.

Da un lato, la digitalizzazione e l'interconnessione delle diverse componenti del processo produttivo possono favorire la sua ottimizzazione, anche tramite dispositivi per la razionalizzazione della manutenzione, la regolazione dei flussi, il risparmio e la conservazione di risorse energetiche e ambientali. Dall'altro, gli stessi strumenti possono consentire di innalzare gli standard di prestazione adeguandoli alle esigenze dei cittadini grazie ad una capillare informazione e all'accresciuta flessibilità del processo produttivo. Infine, attraverso l'elaborazione dei dati provenienti da "reti intelligenti", i soggetti pubblici possono innalzare la qualità della pianificazione dei servizi da erogare e monitorare il livello delle prestazioni.

Le nuove tecnologie digitali e dell'informazione che consentono di conoscere e monitorare dettagliatamente i bisogni e di produrre servizi strettamente attinenti ai diversi segmenti della



domanda, possono costituire un efficace supporto per il consolidamento dimensionale del tessuto delle imprese di servizio pubblico locale senza che venga smarrita la vocazione territoriale delle utilities e senza rinunciare ai vantaggi delle economie di scala.

Un aspetto cruciale consiste nella programmazione 2014-2020 relativa sia ai fondi europei (SIE) che a quelli nazionali (FSC). A tal fine è necessario superare l'attuale deficit progettuale, anche tramite strutture pubbliche deputate a supportare le Amministrazioni, in particolare quelle localizzate nel Mezzogiorno, nella definizione di organici programmi di investimento in infrastrutture corredati da adeguati piani economico-finanziari.

Nel settore del trasporto pubblico locale e regionale, assumono particolare rilievo il Piano operativo infrastrutture, approvato dal CIPE nel dicembre 2016, che prevede specifici stanziamenti per gli investimenti, anche in sicurezza, nel trasporto urbano, metropolitano e ferroviario e il recente Piano per il rinnovo del materiale rotabile su gomma e ferro, approvato nell'ambito della legge di bilancio 2017, per recuperare un ritardo negli investimenti che incide pesantemente sulla qualità del servizio.

Nei settori energetico, dei rifiuti ed idrico è indispensabile approntare misure che favoriscano la transizione energetica e l'attuazione dell'economia circolare, in linea con la recente normativa comunitaria. Le Parti auspicano che, con la medesima procedura partecipativa della SEN, venga delineata una Strategia Idrica Nazionale, nel rispetto della legislazione vigente, con un approccio integrato per gli usi civili, agricoli, industriali e turistici.

Le Parti, pertanto, convergono sulla necessità di predisporre un quadro organico di programmazione di interventi in infrastrutture corredato da una precisa indicazione delle risorse da destinare a ciascuna opera e servizio, assicurando trasparenza dei costi di gestione. La disponibilità di un piano di interventi certo e con tempi ristretti costituisce, inoltre, uno dei presupposti per il coinvolgimento di un mix di capitali, pubblici e privati che possono trovare in queste opere un'occasione di impiego efficiente, anche attraverso adeguati strumenti finanziari. Un ruolo rilevante possono esercitarlo i fondi pensione, rafforzando la fiscalità di vantaggio, prevedendo benefici fiscali anche in relazione all'impiego in infrastrutture di interesse pubblico. In questa prospettiva le imprese in sede aziendale ne favoriranno il consolidamento e lo sviluppo per supportarne maggiormente l'utilizzo.

Al riguardo è anche prefigurabile il ricorso a forme innovative e partecipative di finanziamento per le infrastrutture da parte di soggetti direttamente interessati e coinvolti quali cittadini e lavoratori. Nella prospettiva del rafforzamento delle infrastrutture e del superamento degli squilibri territoriali un ruolo strategico dovrà essere esercitato dagli investitori di lungo termine quali la Cassa Depositi e Prestiti, la BEI, i Fondi di investimento, cogliendo tutte le opportunità legate al Piano Juncker.

7. Politiche di sviluppo e relazioni industriali

In una prospettiva di sviluppo e di crescente apertura al mercato della gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale le imprese operanti in questo comparto si trovano nella necessità di lavorare per creare le imprescindibili condizioni per competere in un quadro di crescita e di miglioramento dei risultati aziendali.

Non è compatibile con questa prospettiva mantenere condizioni di disparità tra i potenziali concorrenti né sul piano normativo, né su quello contrattuale o previdenziale. E' inoltre necessario promuovere processi di ristrutturazione aziendale volti ad adeguare anche gli assetti imprenditoriali alle condizioni di mercato del settore, premiando le gestioni trasparenti ed efficienti, individuando inoltre adeguate forme di partecipazione improntate alla preventiva informazione e consultazione,

volte a rafforzare il coinvolgimento dei lavoratori ai fini della tutela e della sicurezza del lavoro , alla e qualificazione del lavoro e delle competenze ,nonché della produttività e competitività delle imprese, avviando un percorso di riflessione su ulteriori sistemi avanzati di democrazia economica. Le Parti, allo scopo di favorire la partecipazione sia strategica che organizzativa dei lavoratori alla vita delle imprese del settore, intendono sostenere la diffusione di esperienze concrete e virtuose, anche attraverso la diffusione e valorizzazione delle “buone pratiche”.

In particolare sui temi della sicurezza e della salute, oltre al necessario coinvolgimento dei lavoratori, così come delineato dal testo unico 81/08, ed agli specifici accordi di cooperazione con le istituzioni, è indispensabile favorire l’impiego di soluzioni tecnologiche per la riduzione dei rischi connessi ai processi produttivi più gravosi in particolare nel settore ambientale e dei trasporti, comunque indirizzate al massimo livello di protezione dei lavoratori.

Le Parti concordano sulla necessità di sviluppare uniformemente, nei settori da esse rappresentati, i sistemi di pariteticità volti a garantire un innalzamento della salute e sicurezza sul luoghi di lavoro, prevedendo, nei vari CCNL che ne siano sprovvisti, i relativi meccanismi di finanziamento.

La recente riforma degli ammortizzatori sociali e le disposizioni contenute nel TU Partecipate (D.lgs. 175/2016) richiedono un ruolo propositivo e negoziale delle Parti sociali per lo sviluppo di politiche attive del lavoro. L’innovazione tecnologica ed in particolare la digitalizzazione dei processi produttivi richiedono soluzioni condivise per affrontare le ricadute occupazionali e promuovere processi di riqualificazione ed accrescimento delle competenze professionali. Piani mirati di formazioni continua e l’individuazione di percorsi virtuosi per l’ingresso di giovani rappresentano priorità condivise.

Le Parti condividono in relazione alle attività industriali dei settori coinvolti, che uno strumento utile per la gestione dei piani di ristrutturazione e riorganizzazione sia il ricorso ad appositi Fondi Settoriali.

Le Parti condividono inoltre la necessità di estendere per via legislativa, in relazione ai processi di liberalizzazione, a tutti i servizi pubblici a rilevanza economica l’applicazione delle procedure di tutela, come previsto nel settore del tpl (la legge 123 art.9 – quater p.e del 3 agosto 2017) , ai soggetti dipendenti presenti nella società/ramo oggetto della gara..

Il sistema di relazioni industriali, dovrà affrontare il nuovo contesto dando attuazione a quanto previsto nei protocolli ed accordi interconfederali. Un sistema di relazioni industriali efficiente e partecipativo è indispensabile per favorire il processo di cambiamento necessario per sostenere una fase di sviluppo delle economie territoriali e tutelare le condizioni di lavoro e la crescita dell’occupazione.

Le Parti, conseguentemente, si impegnano a sviluppare il sistema di relazioni industriali alla ricerca di convergenze sulle politiche di sviluppo, basato sull’informazione preventiva dei processi di cambiamento, ad iniziare dall’attuazione di quanto previsto nel presente Protocollo. Si impegnano, inoltre, a promuovere un rafforzamento del welfare contrattuale favorendo la più ampia convergenza tra i diversi comparti dei servizi pubblici, nazionali e locali, confermando che l’allocazione dei fondi di previdenza a sostegno delle politiche di sviluppo delle utilities può rappresentare una opportunità per imprese e lavoratori.

8. Osservatorio sulle politiche dei servizi pubblici locali

Le Parti concordano sulla necessità di monitorare i temi rappresentati nella presente intesa attraverso lo sviluppo dello specifico Osservatorio sulla politiche industriali dei servizi pubblici territoriali, con modalità operative da definire entro i successivi sessanta giorni. Un Organismo nazionale paritetico, tra i firmatari del presente Avviso Comune, che possa consolidare le iniziative delle Parti sviluppate a livello settoriale. Per il settore del trasporto pubblico locale, in particolare, verranno utilizzati dati ed informazioni resi disponibili dall’Osservatorio già istituito nel 2013 nell’ambito del Ministero dei Trasporti, mentre per l’insieme dei servizi pubblici locali d’interesse



economico generale si potrà fare riferimento all'Osservatorio istituito presso il MISE e alle banche dati sulla normativa europea, nazionale e regionale e sui risultati economico-finanziari delle gestioni, prevedendo un apposito accordo quadro con INVITALIA.

Nella prima fase sarà data priorità alla verifica dei Piani di razionalizzazione delle partecipazioni approvati dagli EE.LL. e alla analisi delle ricadute sul sistema produttivo delle imprese dei servizi di interesse economico generale.

Roma, 26 luglio 2018



Susanna Camusso



Antonio Rom