

Convegno organizzato da Federambiente

L'avvicendamento nella gestione dei servizi ambientali

**I riflessi della transizione al mercato sulla gestione, sul
lavoro, sulla regolazione**

Filippo Brandolini
Vice Presidente di Federambiente

Roma, 25 febbraio 2010

Il tema dell'industrializzazione dei servizi di igiene ambientale e dell'apertura del mercato è da tempo all'attenzione di Federambiente, la quale guarda con grande interesse a quest'evoluzione, ritenendola un'opportunità di crescita e di sviluppo.

A partire dal 2005 è stata svolta una discussione ampia e approfondita all'interno della Federazione, che si è conclusa in occasione della XLIII Assemblea di Federambiente, tenutasi a Roma il 23 maggio 2006. In quell'occasione furono approvati due documenti:

- 1. Linee per le Politiche Industriali;**
- 2. Linee Guida per il rinnovo del CCNL**

Dal documento “Linee per le Politiche Industriali”:

Liberalizzazione

- *Il sistema di aziende rappresentato da Federambiente ritiene che la liberalizzazione possa essere una proficua opportunità per il rafforzamento del sistema stesso.*
- *Occorre uscire dal dibattito vizioso se è meglio il pubblico o il privato. Federambiente con cognizione di causa può affermare che ci sono ottimi esempi di gestione “pubblica” dei rifiuti.*
- *Va promosso un quadro di regole certe che definisca scenari in cui le aziende, a prescindere dalla loro natura proprietaria possano competere, e il pubblico, attraverso gli enti territoriali o gli ato, possa efficacemente regolare e controllare.*

Dal documento “Linee per le Politiche Industriali”:

Superamento delle frammentazioni gestionali

- ***Perseguire l'industrializzazione del settore significa superare le frammentazioni gestionali: non è pensabile dare risposte efficaci ed efficienti sotto il profilo ambientale, sociale ed economico con gestioni di dimensioni ridotte.***
- ***Occorre pertanto superare le gestioni in economia, che riguardano ancora il 23% dei comuni.***

Dal documento “Linee Guida per il rinnovo del CCNL”:

Contratto per gestioni imprenditoriali

Queste le proposte di linee guida emerse alla luce del quadro delineato, che dovrebbero sostanziare i contenuti del prossimo rinnovo del CCNL:

- ***le caratteristiche di impresa assunte dagli associati a Federambiente impongono che venga riconfermato ed accentuato l’impegno per la stipula di un “contratto per gestioni imprenditoriali”, chiaro e semplice nei suoi contenuti, che agevoli i processi di sviluppo e la competitività nel mercato e consenta di migliorare la qualità dei servizi offerti agli utenti;***
- ***la flessibilità normativa e retributiva, che non precarizzi il rapporto di lavoro, deve essere il principio informatore del contratto da rinnovare, unitamente alla definizione di una più chiara distinzione di ruoli tra imprese e OO.SS., con conseguente ulteriore recupero delle prerogative del management.***

Dal documento “Linee Guida per il rinnovo del CCNL”:

Armonizzazione del sistema di contrattazione collettiva


- ***In un quadro caratterizzato dalla frammentazione e dalla molteplicità dei CCNL, va ulteriormente sviluppato l’impegno teso alla riduzione del loro numero; in questa prospettiva, andrebbe portato a compimento il processo di unificazione con il contratto FISE e perseguito l’obiettivo di armonizzazione con i contratti di Federutility, soprattutto per quanto concerne le parti normative non specifiche di settore; andrebbe, altresì, sviluppata la negoziazione di normative di indirizzo di armonizzazione sovracontrattuale di livello interconfederale.***

Gettito complessivo gestione rifiuti in Italia nel periodo 1998 – 2007 è passato da:

➤ **4,2 miliardi a  7,2 miliardi di euro.**

fonte: Utilitatis – Green book 2009

Il peso del settore nell'economia nazionale aumenta. La quota del gettito complessivo del servizio in rapporto al Prodotto Interno Lordo aumenta, passando dallo:

➤ **0,40% del 2000 allo  0,47% nel 2007.**

fonte: Utilitatis – Green book 2009

Investimenti stimati nel settore rifiuti nel periodo 2009-2015:

➤ **2.459 milioni di euro.**

fonte: elaborazione Agici

Dati economici del settore



federambiente

Stima del numero di addetti del settore

➤	Imprese pubbliche	44.101
➤	Operatori privati	21.197
➤	Gestioni dirette	<u>17.970</u>
➤	Totale	83.268

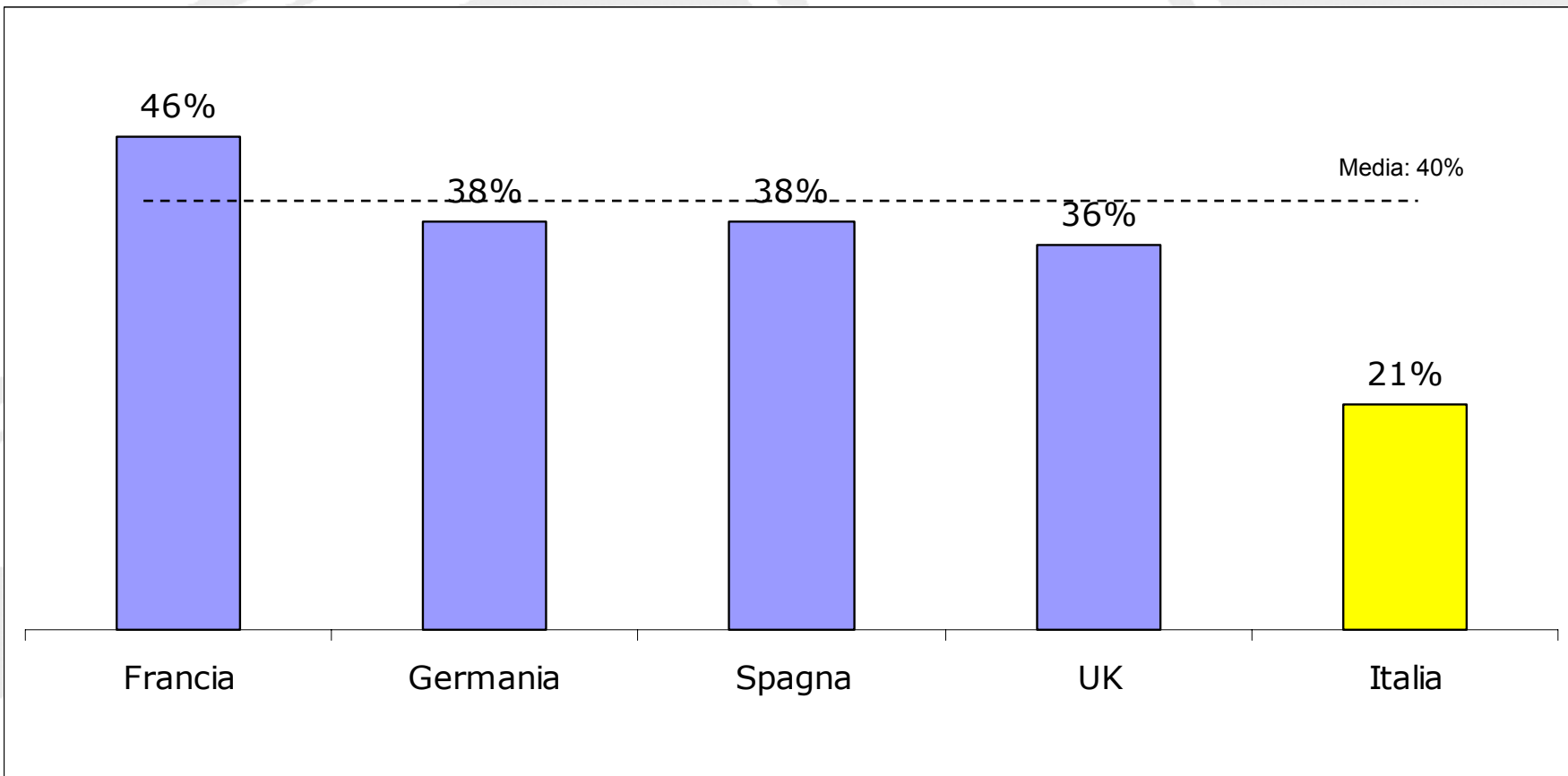
Gli 83.268 addetti dell'igiene ambientale vanno confrontati con i 17.666.103 di addetti totali per tutte le attività economiche, di cui 5.029.681 nel gruppo "altri servizi".

Il peso del settore igiene ambientale sul totale nazionale è di poco inferiore allo 0,5%, pertanto in linea con il rapporto tra gettito complessivo e Prodotto Interno Lordo.

fonte: Utilitatis - Green Book 2009

Popolazione servita dai primi cinque operatori del settore dei Rifiuti urbani (% sulla popolazione totale, 2004)

fonte: CNEL – Elaborazioni Axteria



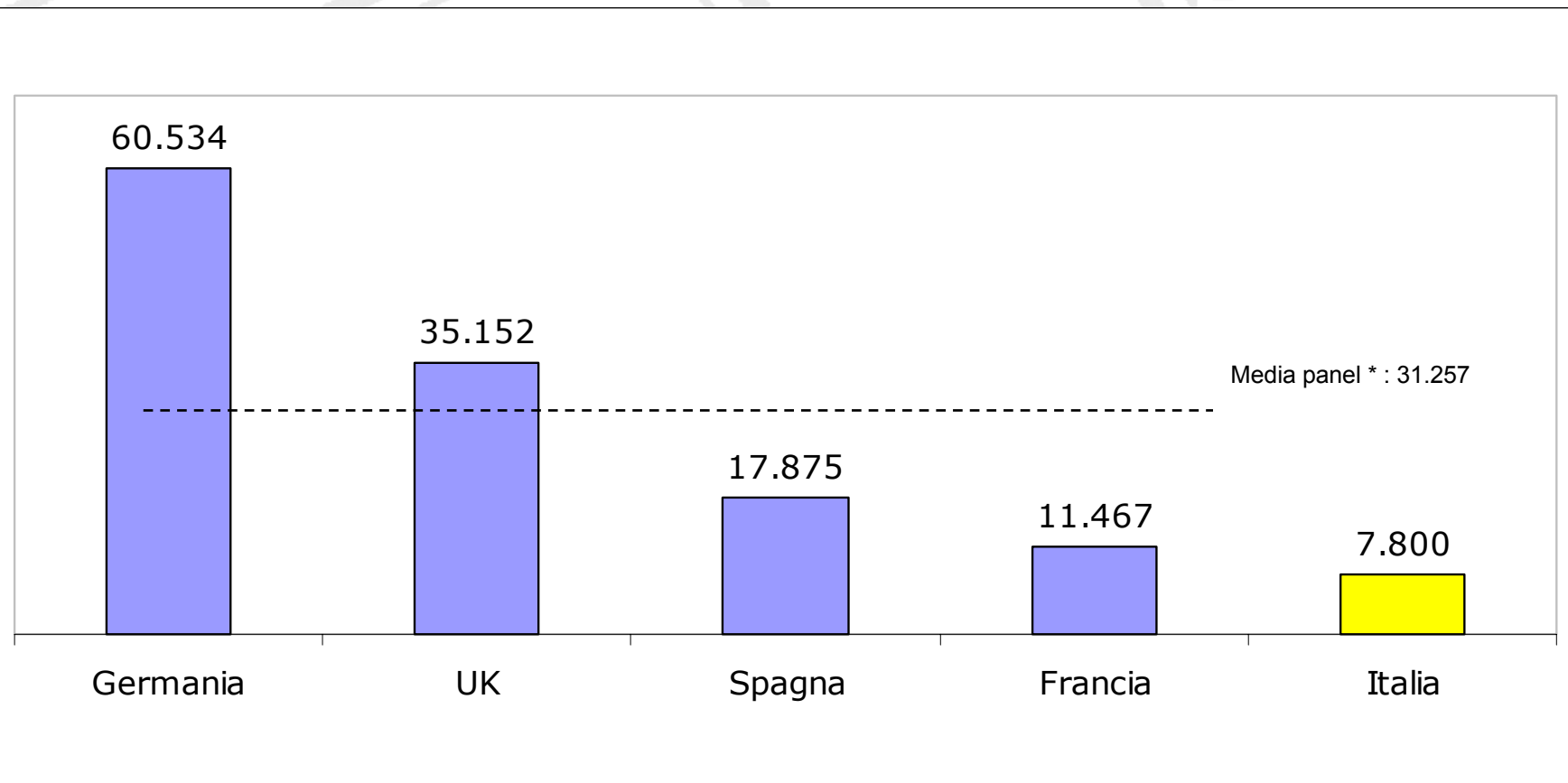
L'Italia nel contesto europeo



federambiente

Produzione di Rifiuti Urbani / numero gestori (2004)

fonte: CNEL - elaborazioni Axteria



(*) dalla media è stata esclusa l'Italia

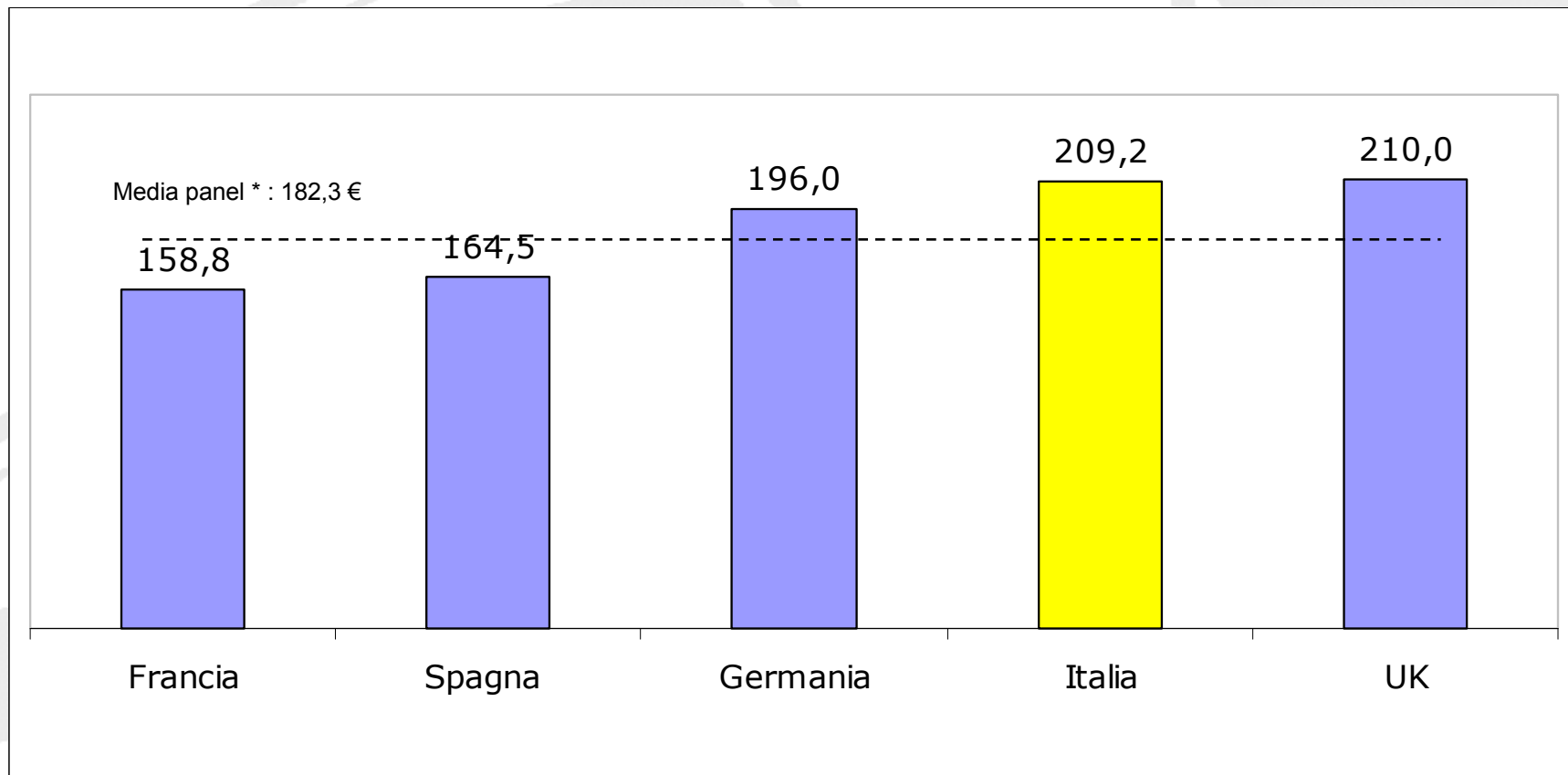
L'Italia nel contesto europeo



federambiente

Costi del servizio di Igiene Urbana per rifiuto prodotto (2004)

fonte: CNEL – Elaborazioni Axteria



(*) dalla media è stata esclusa l'Italia

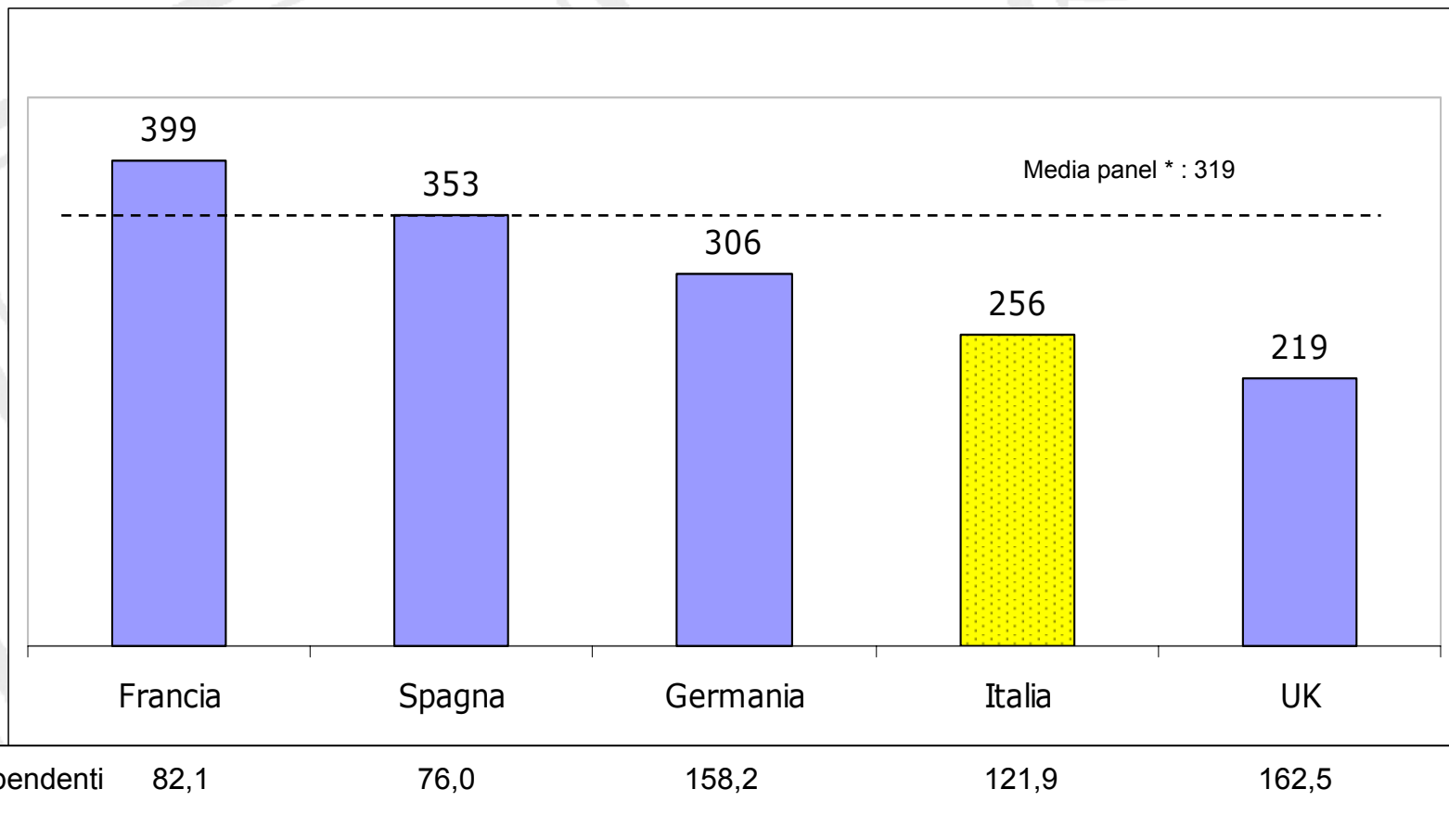
L'Italia nel contesto europeo



federambiente

Produzione di Rifiuti Urbani/addetti complessivi del settore (2004)

fonte: CNEL – Elaborazioni Axteria



(*) dalla media è stata esclusa l'Italia

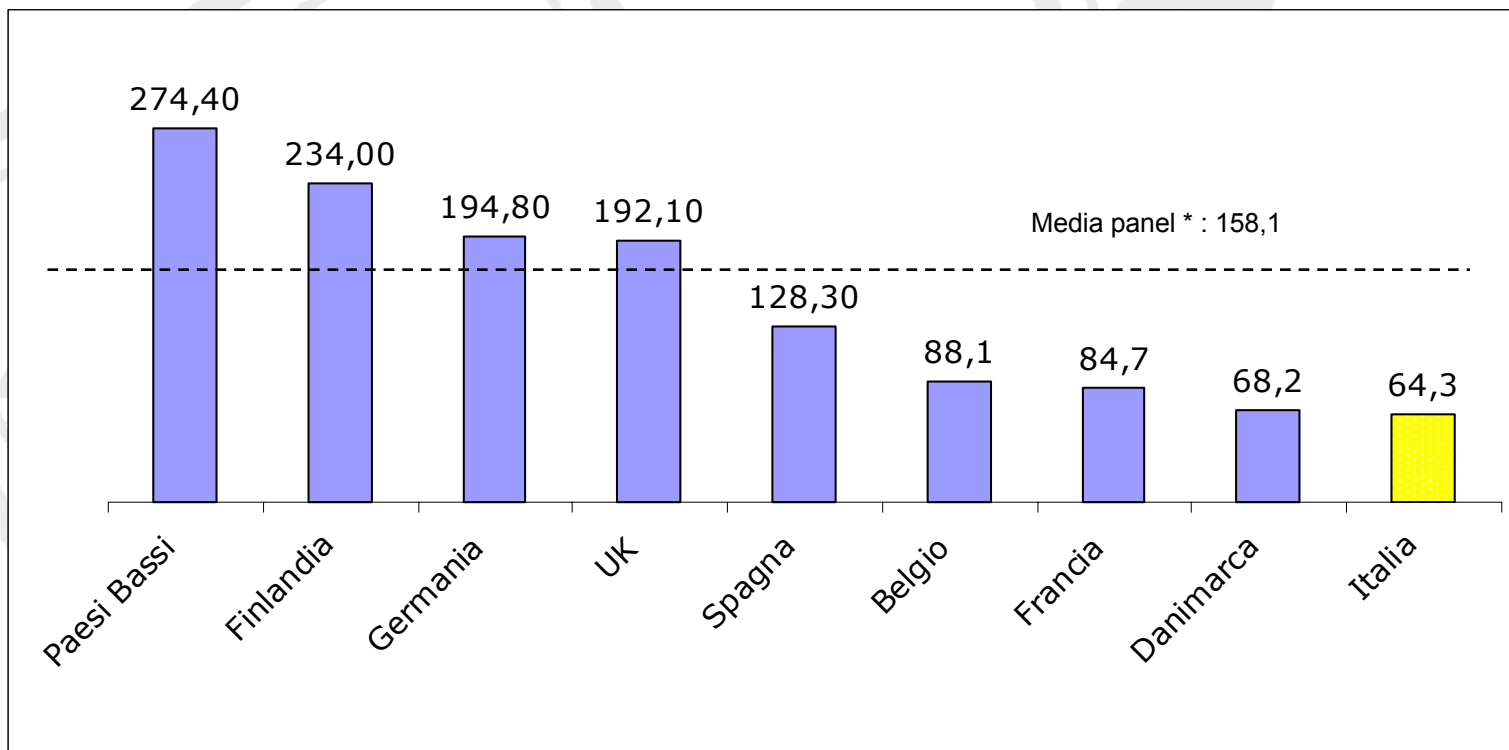
L'Italia nel contesto europeo



federambiente

Tonnellate incenerite per impianto e numero inceneritori (2004)

fonte: CNEL – Elaborazioni Axteria



RU inceneriti (000 t)	3.293	234	11.880	2.881	1.411	1.586	11.017	2.047	3.213
N. Inceneritori	12	1	61	15	11	18	130	30	50

(*) dalla media è stata esclusa l'Italia

(**) per l'Italia dato 2005

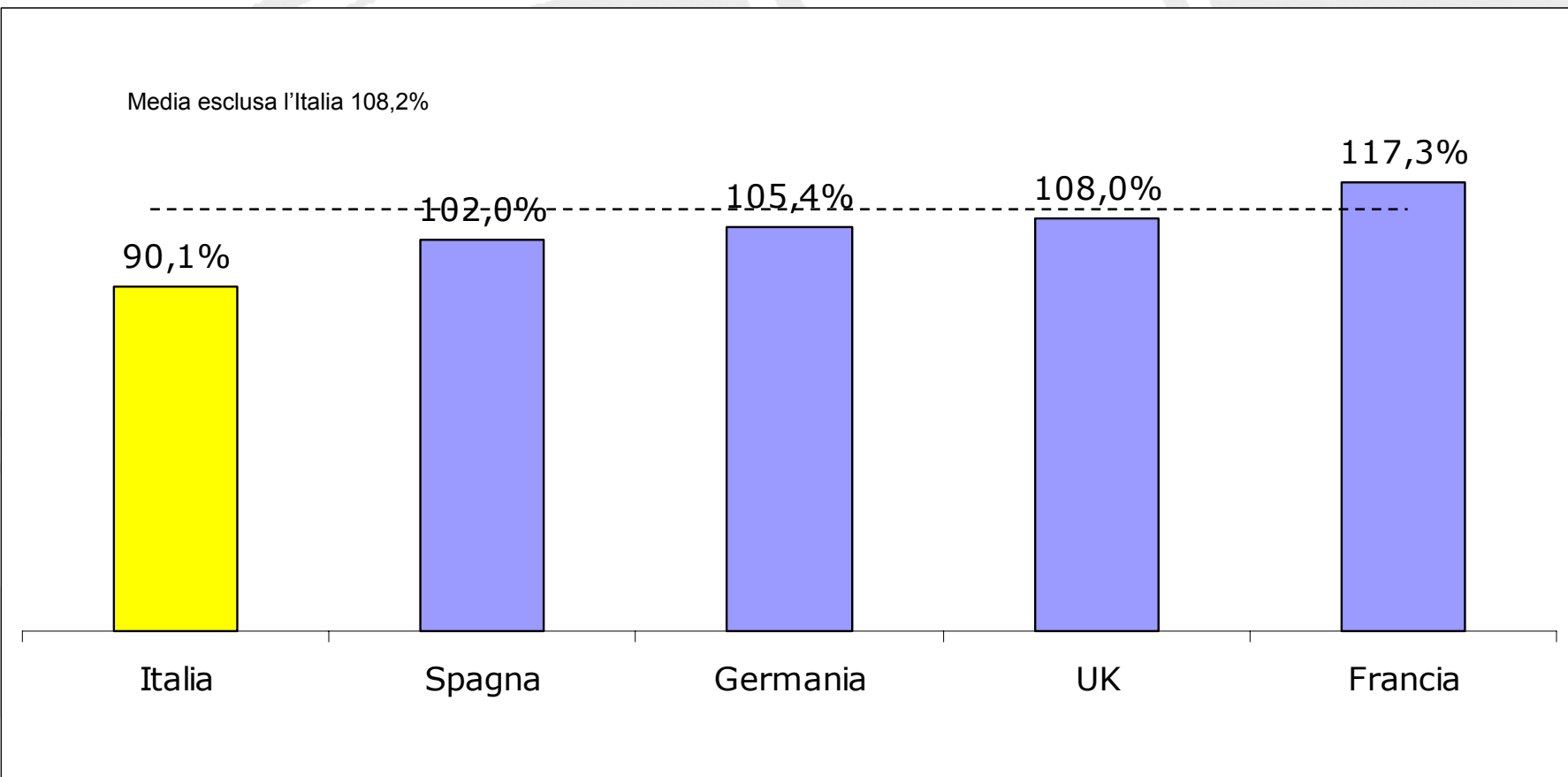
L'Italia nel contesto europeo



federambiente

Grado di copertura dei costi (2004)

fonte: CNEL – Elaborazioni Axteria



L'Italia nel contesto europeo



federambiente

“Il sistema italiano, pur presentando un panorama estremamente articolato sul territorio, con alcune Regioni che possono già essere considerate dei sistemi “evoluti”, evidenzia una serie di gap importanti in termini di efficacia ed efficienza economica rispetto alle migliori pratiche europee.

Efficacia:

- il rapporto tra produzione di rifiuti urbani e ricchezza nazionale (PIL) evidenzia una minore capacità dell'Italia a contenere l'incremento dei rifiuti;*
- con poche eccezioni, l'Europa si caratterizza per un utilizzo dello smaltimento in discarica significativamente inferiore all'Italia;*
- a tale dato, si accompagnano valori di recupero e incenerimento dei rifiuti significativamente più elevati in Europa rispetto all'Italia.”*

“Efficienza:

- analizzando i costi per unità di prodotto, emerge con chiarezza un divario di efficienza tra l'Italia e le best practice europee;*
- Italia e Inghilterra, paesi caratterizzati dal maggior ricorso alla discarica, sono anche le nazioni in cui si riscontrano i maggiori costi complessivi, a dimostrazione di una correlazione tra modello di ciclo dei rifiuti e grado di efficienza;*
- al minor livello dei costi per unità di prodotto si accompagnano performance più soddisfacenti rispetto all'Italia sul fronte dell'equilibrio economico di sistema, misurato dal rapporto tra ricavi e costi complessivi (grado di copertura dei costi).”*

“Le principali cause “intrinseche” alla base del differenziale di performance sono le seguenti:

- assetto gestionale più evoluto, sia dal punto di vista dimensionale sia in termini di integrazione territoriale ed industriale;*
- divario nella dotazione impiantistica, sia in termini di numerosità che di taglia media;*
- maggiore produttività dei servizi di raccolta e pulizia;*
- elevata incidenza dei ricavi da trattamento e smaltimento sul fatturato complessivo, in ragione della maggiore capacità di generare valore a valle della filiera;*
- livelli tariffari a totale copertura dei costi, investimenti e remunerazione del capitale;*
- chiarezza di politiche industriali “di sistema”, in termini di obiettivi strategici, iniziative e strumenti economici e normativi riconducibili all’interno di un quadro organico e coerente.”*

Rispetto agli altri paesi europei, l'Italia si caratterizza per una situazione di "nanismo" e frammentazione gestionale.

Oltre alle limitate dimensioni della maggioranza delle aziende, spesso operanti solo in una parte del ciclo di gestione dei rifiuti, in Italia persiste una rilevante presenza di gestioni in economia.

Questa situazione va ricondotta principalmente all'assenza di una politica industriale per il settore, prima ancora che ad una carenza di "mercato".

Anzi, questi dati testimoniano che di fatto già ora quello dei servizi di gestione ambientale è un "mercato aperto", per il quale i comuni hanno sempre avuto un ventaglio di opzioni tra le quali scegliere, pur trattandosi di una scelta determinata da una discrezionalità politico-amministrativa.

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

fonte: Green Book – Utilitatis, elaborazione su dati FISE e Ministero dell'Interno

Il contesto attuale



federambiente

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

fonte: Green Book – Utilitatis, elaborazione su dati FISE e Ministero dell'Interno

Il contesto attuale



federambiente

- **La riforma dei servizi pubblici locali (Art. 23 bis), recentemente approvata, sembra sollecitare prioritariamente processi di privatizzazione delle gestioni, mettendo in secondo piano la promozione di effettivi processi di industrializzazione e liberalizzazione.**
- **La norma prevede la gara per l'affidamento della gestione a imprenditori o società ovvero l'affidamento diretto a società a partecipazione mista pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio avvenga mediante gara e che al socio siano attribuiti specifici compiti operativi ed una partecipazione non inferiore al 40%.**

- **Solo in casi eccezionali è consentito l'affidamento "in house".**
- **Le società quotate in borsa mantengono gli affidamenti a condizione che la partecipazione pubblica scenda sotto il 40% entro il 30 giugno 2013 e sotto il 30% entro il 31 dicembre 2015.**
- **Gli attuali affidamenti sono destinati a scadere per alcune fattispecie entro il 31 dicembre 2010 e per altre, probabilmente le maggioritarie, entro il 31 dicembre 2011.**

L'Art. 23 bis certamente ha contribuito a portare alcuni elementi di chiarezza alla confusa situazione normativa in cui da tempo versano i servizi pubblici locali.

Tuttavia permangono molti elementi di incertezza ed indeterminazione:

- **siamo tuttora in assenza del/dei Regolamento/i attuativo/i che il governo doveva adottare entro il 31 dicembre 2009;**
- **va chiarito quali organismi svolgeranno le funzioni di stazione appaltante, soprattutto alla luce dell'approvazione recentissima di un emendamento che prevede di abolire gli Ato;**
- **va definito il perimetro di gara ovvero se la gara oltre alla raccolta ed allo spazzamento possa riguardare anche il trattamento e lo smaltimento e laddove questi ultimi non vi siano ricompresi vanno definiti i criteri e le modalità di rapporto tra il soggetto aggiudicatario della gara ed il gestore degli impianti;**
- **si ritiene indispensabile l'istituzione di una Autorità di Regolazione, tanto più a fronte degli attesi processi di privatizzazione;**
- **gare e processi di privatizzazione rischiano di essere concentrati in un ristretto periodo di tempo, con rischio svendita per i comuni e intasamento del mercato;**

Attività

- Raccolta (diff. e indiff.)
- Spazzamento e lavaggio strade
- Avvio a recupero
- Avvio a smaltimento
- Avvio a trattamento preliminare (es: separazione secco/umido)

- Recupero materia (secco e compostaggio)

- Smaltimento (discarica / WTE)
- Trattamento preliminare (separazione secco/umido)

Passaggio a Gara / Disposizione normative

- Certezza su passaggio a gara:
 - da D.Lgs 152/2006
 - (per l'Emilia-Romagna da LR 25/1999)
- Già attività a libero mercato (rifiuti sbacinizzati)
- Include impianti di selezione raccolta differenziata multimateriale
- Pur in un quadro di incertezza normativa, si ritiene che il passaggio a gara non abbia luogo:
 - D.Lgs 152/2006: previsione gara per ciclo integrato
 - Per l'Emilia-Romagna da LR 25/1999 perimetro gare fino a avvio a smaltimento / recupero, coerente il superato D.Lgs. 22/97 – Decreto Ronchi)
 - Mancanza di riferimenti normativi che associno al principio di regolare l'intero servizio integrato la gestione diretta degli impianti (occorre garantire priorità di accesso e tariffe regolate)
 - D.Lgs 267/2000 (TUEL): comma 14 art 113: (non abrogato)
“..... se le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali per la gestione dei servizi ... sono di proprietà di soggetti diversi dagli enti locali, questi possono essere autorizzati a gestire i servizi .. a condizione che siano rispettati gli standard di cui al comma 7 e siano praticate tariffe non superiori alla media regionale ... salvo che le discipline di carattere settoriale o le relative Autorità dispongano diversamente. Tra le parti è in ogni caso stipulato ...un contratto di servizio ...
 - Natura degli impianti spesso ibrida: oltre allo smaltimento degli RU, sono svolte attività a mercato (smaltimento speciali → principio costituzionale) e liberalizzate (produzione EE → decreto Bersani /99)

- **Federambiente esprime profonda preoccupazione per la situazione in cui versano molte aziende associate.**
- **L'Art. 23 bis inoltre determina una grave situazione di incertezza e precarietà per il periodo di transizione, pur se breve, verso i nuovi affidamenti.**
- **Le aziende stanno incontrando difficoltà nell'accesso al credito, nel finanziare investimenti ed attuare quindi i piani industriali. Si corre il rischio che la già critica situazione infrastrutturale, sia in questo periodo aggravata.**
- **A questa incertezza di origine normativa, si aggiunga la difficile situazione economica del paese e in particolare lo stato della finanza pubblica, con gravi riflessi sui trasferimenti dai comuni alle aziende.**

Vi è il fondato rischio che pur a fronte di un deciso tentativo di apertura dei mercati, sia frenato il processo di industrializzazione:

- **permanere della frammentazione (si vedano anche le “tensioni” nel settore della distribuzione del gas);**
- **mancanza di chiarezza sulla Tia e sulla Tarsu. Federambiente nel citato documento “Linee per le Politiche Industriali” sostiene che la Tia favorisce processi di industrializzazione e imprenditorializzazione;**
- **incertezza sul tema della de-assimilazione;**
- **permanere di estreme difficoltà a realizzare impianti per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti;**
- **debolezza dell’Accordo Anci-Conai, che non dispone delle necessarie risorse per sostenere le raccolte differenziate, tanto più in una fase in cui è importante favorirne l’ulteriore sviluppo, scaricando quindi i costi su aziende ed utenti.**

Per favorire i processi di industrializzazione e di corretta competitività, sono fondamentali le funzioni ed i poteri della stazione appaltante:

- **ambito territoriale di gara, che consenta economie di scala;**
- **definizione di condizioni di gara che non discriminino le aziende, in particolare rispetto al costo del lavoro;**
- **aggiudicazione della gara sulla base di parametri che valutino la qualità, le caratteristiche dell'impresa, oltre che l'offerta economica;**
- **previsione nei capitolati di tutele per il lavoro e la sicurezza;**
- **sono interessanti le bozze di DM predisposte dal Ministero delle Attività Produttive in ordine alle gare per la distribuzione del gas, soprattutto per la dilatazione dei tempi di effettuazione delle stesse.**

- Pochi esempi di gare per ATO
- A parte le specificità delle gare siciliane gli unici esempi sono:
 - Puglia
 - ATO Lecce 1; ATO Lecce 2 (revocato); ATO Lecce 3; ATO Bari 5 (revocato)
 - Umbria
 - ATO Perugia 2
- Le gare della Puglia escludevano gli oneri di smaltimento
- La gara ATO Perugia 2 includeva gli oneri di smaltimento e la gestione discariche
- Tutte le gare assegnavano prevalentemente punteggio sull'offerta tecnica (>60/100)
- In previsione gare per le ATO Toscana
- In corso numerose gare per Comune

- L'Assemblea Consortile di ATO Toscana Centro ha deliberato in data 13 gennaio 2010 la “definizione del perimetro e del metodo, del procedimento di affidamento in corso”.
- Ritenuto che non vi siano le condizioni per l'affidamento “in house” e che la società mista, apparendo particolarmente utile al fine del coordinamento delle funzioni di controllo del servizio pubblico di fatto rappresenti una duplicazione di costi, considerato che è operativo l'Ato, è stata scelta quale forma di svolgimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti l'affidamento a terzi.
- Negli atti di gara dovranno essere specificati gli impianti e le altre dotazioni messi a disposizione del soggetto gestore del servizio pubblico e quelli che esso dovrà gestire. Parimenti, si dovrà chiarire che il nuovo gestore subentra nei rapporti instaurati dai gestori uscenti per la realizzazione di nuovi impianti.
- Dovrà essere regolamentato l'eventuale maggiore/minore margine di trattamento dei rifiuti speciali nell'impiantistica di piano, rispetto alle previsioni della pianificazione straordinaria stessa, determinando le condizioni tecniche-economiche alle quali questo potrà avvenire.

- Il recente rinnovo del CCNL di Federambiente ha ulteriormente migliorato il processo di allineamento contrattuale al settore privato, riducendo sensibilmente le distanze dal contratto Fise e consentendo quindi alle aziende aderenti a Federambiente di essere più competitive nelle gare sui servizi ambientali.
- Sono state create le condizioni affinché gli enti appaltanti siano facilitati nelle valutazioni, in modo che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo della sicurezza dei lavoratori impiegati nell'appalto.
- Va ricordato che il costo del lavoro di riferimento per le gare di appalto è determinato periodicamente in apposite tabelle presso il Ministero del Lavoro . Federambiente è oggi nelle condizioni di esporre le tabelle e depositarle in considerazione del fatto che i CCNL del settore sono quasi sovrapponibili e che l'orario settimanale di lavoro nel settore ambientale pubblico è oramai parificato a quello privato.

- **Inoltre nell'avvicendamento dei servizi messi a gara le imprese appaltatrici assicurano ai propri dipendenti il trattamento previsto dai CCNL del settore dei servizi ambientali (art. 6).**
- **Permane la differenza di costo del lavoro derivante dall'inquadramento previdenziale, in quanto le aziende associate a Federambiente per effetto dei lavoratori iscritti all'INPDAP, che sono il 70% della forza lavoro totale, scontano una aliquota contributiva del 4% in più rispetto alle aziende del settore privato i cui lavoratori sono iscritti all'INPS.**

- **L'accordo interconfederale del 15 aprile 2009, al quale ha aderito anche Confservizi, ha introdotto importanti novità in materia di procedure di gestione della contrattazione collettiva, riconoscendo nella contrattazione di secondo livello la sede idonea a migliorare le condizioni retributive di interi comparti produttivi.**
- **Al fine di assecondare processi di ristrutturazione e di modernizzazione, orientati alla industrializzazione ed alla liberalizzazione del settore, occorre favorire la crescita della cultura dell'impresa industriale, anche utilizzando strumenti di flessibilità retributiva da legare ai recuperi di efficienza ed alla redditività dell'azienda.**
- **Negoziare le retribuzioni è una funzione centrale nella gestione dell'aziendale industriale. Nei contratti aziendali correlando i premi al MOL si misura l'efficienza complessiva dell'azienda stessa.**

- **Nelle aziende associate a Federambiente le voci retributive di origine aziendale sono al 7/8% della retribuzione globale, alcune delle quali anche poco significative come elementi incentivanti, e in molti casi rappresenta il 15% della retribuzione globale lorda.**
- **Il sistema di determinazione delle retribuzioni nel settore ambientale, pubblico e privato, è fortemente centralizzato e lascia poco spazio alle aziende di “aggiustare “ le strutture retributive alle esigenze di efficienza e produttività.**
- **La strada da perseguire è la valorizzazione del secondo livello di contrattazione estendendo i contratti aziendali o territoriali in modo da rendere evidente il legame di crescita delle retribuzioni ai buoni risultati in termini di produttività.**

- **Per sviluppare questi strumenti occorre che il nostro sistema di relazioni industriali, fermo restando la tutela dei diritti dei lavoratori e della sicurezza del lavoro, sia fortemente orientato allo sviluppo dell'impresa, ponendo al centro del sistema degli interessi il cliente/utente e la redditività delle prestazioni rese.**
- **La rappresentatività e titolarità del sindacato sono imprescindibili se si vogliono raggiungere risultati concreti nella gestione dei processi a livello aziendale, e per dare concretezza a tale assunto è auspicabile, come previsto anche dagli Accordi interconfederali, che le OO.SS. dei lavoratori promuovano ed istituiscano le RSU titolari di una vera rappresentanza sindacale nella contrattazione aziendale.**
- **Nella stragrande maggioranza delle aziende associate a Federambiente prevalgono le RSA e soltanto nel 26 % delle aziende sono state costituite le RSU e nel sindacato la divisione sul tema della rappresentanza in ambito aziendale è ampia.**