

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

La manovra di risanamento della finanza pubblica contenuta nei recenti provvedimenti del Governo si pone l'obiettivo del pareggio di bilancio entro il 2013. Le misure adottate, concentrate per circa due terzi sulle entrate sono finalizzate prioritariamente al rispetto delle indicazioni comunitarie in base a principi di rigore ed equità. Resta aperto il problema di come conciliare la diminuzione del reddito disponibile delle famiglie, la conseguente minore domanda per le imprese conseguenti all'aumento della pressione fiscale e al ridimensionamento delle spese pubbliche, con l'altro principio assunto come caposaldo della manovra, vale a dire lo sviluppo. Lo stesso Governo, in base anche alle stime adottate dagli organismi internazionali, ha dovuto rivedere al ribasso le proprie previsioni valutando un andamento del PIL in discesa per il prossimo anno e in modesta ripresa nel successivo biennio.

E' generale l'opinione che occorre definire e adottare adeguate politiche finalizzate a contrastare questo *trend* negativo che determina, tra l'altro, la necessità di inasprire ulteriormente le misure di contenimento per rispettare gli impegni assunti in sede comunitaria in materia di rapporto deficit/PIL con il rischio di innescare un pericoloso circolo vizioso tra disavanzo e stagnazione.

Il sistema dei servizi pubblici locali di natura industriale, in tale contesto, è candidato ad esercitare un ruolo non secondario, tanto in **funzione anticongiunturale**, quanto di **volano di sviluppo a livello locale**. Al riguardo occorre sottolineare che questi servizi per la loro natura e la loro struttura gestionale sono, per un verso, meno sensibili alla variabilità dei cicli economici e alle turbolenze dei mercati finanziari, per altro verso, sul terreno strutturale, costituiscono requisiti di base per lo sviluppo territoriale e per il superamento degli squilibri. Infine essi soddisfano bisogni essenziali e garantiscono, soprattutto in fasi di crisi, il sostegno delle condizioni di vita dei cittadini.

**Incidenza del Valore della Produzione delle local utilities associate a Confservizi sul PIL,
dati nazionali e ripartizionali, 2009**
(valori in milioni di euro)

Macro aree	Valore Produzione	PIL regionale	VP/PIL
Nord Ovest	14.165	480.139	3,0%
Nord Est	11.694	342.856	3,4%
Centro	6.513	334.450	1,9%
Sud	2.730	361.960	0,8%
Italia	35.103	1.520.870	2,3%

Fonte: elaborazione Nomisma su dati AIDA - Bureau Van Dijk e Istat, 2009
(per la specificazione regionale si veda la tabella alla fine del documento)



Nell'ambito delle infrastrutture pubbliche, **gli investimenti che producono maggiori effetti di stimolo allo sviluppo sono quelli su scala locale**, sia in quanto con essi si incide direttamente sulle situazioni di congestionamento e di squilibrio, sia perché è possibile garantire una maggiore prossimità e aderenza ai bisogni presenti sul territorio, sia perché le loro minori dimensioni e complessità comportano **procedure e tempi relativamente più spediti** innalzando la loro efficacia anticongiunturale.

Affinché i servizi pubblici locali possano esercitare effettivamente e in modo efficace il ruolo di promozione della crescita e di tutela dei bisogni è indispensabile che vengano poste in essere le necessarie condizioni sui terreni **normativo, regolatorio, della programmazione, della politica industriale, dell'efficienza imprenditoriale**. Condizioni indispensabili in presenza dei nuovi vincoli di finanza pubblica per ricorrere al mercato e sostenere gli investimenti.

A tale riguardo possono essere indicati i principali aspetti su cui concentrare gli sforzi che possono costituire i punti qualificanti di convergenza tra Confservizi e Confederazioni sindacali in un quadro di efficienti relazioni industriali.

1. Il contesto istituzionale

Il problema principale, sotto questo aspetto, è costituito dalla perdurante incertezza, a seguito del susseguirsi di diversi percorsi di riforma nel corso dell'ultimo decennio che **ha ostacolato la definizione di organici processi di sviluppo da parte degli operatori**. Anche i più recenti provvedimenti, emanati a valle del referendum abrogativo dell'articolo 23 bis, risentono della situazione economica in cui sono stati concepiti e tendono a privilegiare, nell'ambito delle misure anti-crisi, le esigenze di cassa, attraverso procedure di privatizzazione, rispetto a organiche politiche di liberalizzazione che potrebbero favorire l'innalzamento dell'efficienza complessiva del sistema.

Le Parti pertanto concordano sulla necessità di garantire la stabilità del contesto di riferimento istituzionale evitando in particolare il rischio che le misure vengano adottate allo scopo di "fare cassa" e non di promuovere l'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo dei servizi. **Concordano che in materia di affidamenti si faccia esclusivo riferimento alle norme comunitarie** ed ai criteri dell'efficienza e dell'economicità come parametri prioritari nella valutazione delle **politiche di settore** da adottare.

2. 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 nelle aree meridionali e soprattutto in alcuni settori. Alla base del problema risiedono motivi diversi, legati prevalentemente alla difficoltà di reperire risorse pubbliche per gli investimenti che negli ultimi anni hanno segnato un preoccupante **ridimensionamento**. In queste situazioni e in una prospettiva di contenimento della finanza pubblica è fondamentale definire **piani di investimento fondati su precise priorità** superando la logica prevalentemente emergenziale che ha caratterizzato questi ultimi anni (si pensi alle ricorrenti emergenze ambientali e ai recenti drammatici episodi legati allo stato di **degrado idro-geologico** di molte parti del Paese).

Le parti convergono circa la necessità di **predisporre un quadro organico di programmazione** di interventi in infrastrutture corredato da una precisa indicazione delle risorse da destinare a ciascuna opera assicurando trasparenza dei costi di gestione. La disponibilità di un piano di interventi certo e cadenzato costituisce, inoltre, uno dei presupposti per il coinvolgimento di un *mix* di capitali, pubblici e privati, che possono

 2

trovare in queste opere un'occasione conveniente di impiego con rendimenti certi e stabili. In base a tali presupposti è anche prefigurabile il **ricorso a forme innovative e partecipative di finanziamento** da parte di soggetti direttamente interessati e coinvolti, vuoi in quanto beneficiari dei servizi sul territorio, vuoi in quanto operatori delle imprese affidatarie. Nella prospettiva del rafforzamento delle infrastrutture e del superamento degli squilibri un ruolo strategico dovrà essere esercitato dagli investitori di lungo termine quali la **Cassa Depositi e Prestiti, la BEI, i Fondi di investimento**.

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 **costituiscono una pesante remora all'industrializzazione dei servizi e all'innovazione tecnica e gestionale**. Anche la soppressione delle Autorità d'ambito per i servizi idrici e dei rifiuti e il rinvio alle normative regionali rischia di provocare significative differenziazioni tra una Regione e l'altra ostacolando fenomeni di aggregazione gestionale di rango interregionale (pur tenendo conto della necessità di tenere conto delle specificità territoriali in un contesto di decentramento federale). Occorrerebbe, quindi, delineare un percorso di politica industriale volto a promuovere la crescita dimensionale delle gestioni dei servizi pubblici locali, sia sul terreno normativo e regolatorio, sia su quelli finanziario e fiscale adottando misure che incentivino questi processi.

Un *driver* importante per favorire tali politiche e per promuovere una maggiore equità territoriale deve venire, eventualmente differenziando i diversi settori, da una consolidamento degli **ambiti territoriali ottimali** che superino gli stretti confini municipali.

Le Parti concordano sull'esigenza di delineare un percorso di politica industriale volto a promuovere l'aggregazione della domanda e la crescita dimensionale delle gestioni dei servizi pubblici locali, sia sul terreno normativo, rimuovendo gli ostacoli ancora presenti, sia su quello della regolazione sia su quelli finanziario e fiscale adottando misure che incentivino questi processi. L'obiettivo non è solo di migliorare le performance economiche ma anche di contribuire a livello locale a pratiche efficaci di coesione sociale per uno sviluppo sostenibile.

Le Parti concordano inoltre sulla necessità di **privilegiare l'assetto istituzionale delle società erogatrici di servizi pubblici** rispetto alla pletera di società strumentali che possono diversamente trovare soluzioni adeguate sul mercato.

4. **Liberalizzazione dei servizi pubblici**

Gli orientamenti comunitari lasciano agli enti locali, nell'ambito dei bacini ottimali, la facoltà di scegliere le modalità gestionali più idonee alle loro esigenze pur nel quadro dei principi di concorrenza e di sussidiarietà orizzontale.

Quanto alle forme di affidamento occorre garantire che l'opzione generale della gara comprenda anche la società mista, aderente alla disciplina comunitaria. La valorizzazione di questa esperienza costituisce una condizione per la crescita dimensionale e per l'innovazione tecnica e gestionale. La scelta del gestore del servizio o del socio operativo della società mista deve essere fondata sulle *performance* gestionali considerate non solo in termini di economicità ma anche di capacità di rispondere ai bisogni delle collettività locali e delle imprese operanti sul territorio.

Le parti convengono sulla necessità di assumere un definito percorso di liberalizzazione garantendo parità di condizioni tra affidamenti conformi ai principi comunitari. In tale

contesto assumono rilievo gli obblighi di servizio pubblico ed il superamento di ogni forma di *dumping* sociale.

5. **Privatizzazione dei servizi**

Circa gli assetti proprietari gli orientamenti comunitari sono ispirati a criteri di neutralità a condizione che le scelte non ostacolino i processi di liberalizzazione. Alla luce di questi principi occorre garantire che tali scelte siano coerenti con gli obiettivi pubblici e con il sistema di regolazione evitando che vengano condizionate da motivazioni diverse ed estranee. In particolare, anche in una situazione di emergenza finanziaria, la privatizzazione non dovrebbe essere finalizzata al contenimento del debito pubblico rischiando di pregiudicare il conseguimento delle finalità assegnate ai servizi e di favorire l'esercizio privato del monopolio.

Le Parti concordano nel ritenere che eventuali processi di privatizzazione, la cui titolarità resta in capo agli enti locali, saranno valutati in modo specifico con riferimento agli obiettivi che si intendono perseguire, comunque a valle dei processi di liberalizzazione. In particolare occorre evitare che la pressante esigenza di "fare cassa" comporti la svendita di *assets* pubblici che esercitano ruoli fondamentali di infrastrutturazione dei territori e di soddisfazione di bisogni essenziali dei cittadini.

Una politica di rigore nella gestione diretta di detti servizi deve essere perseguita attraverso **vincoli di consolidamento economico da parte dei soggetti pubblici proprietari** e con misure di drastica penalizzazione nei confronti di gestioni inefficienti.

6. **Assetti, strumenti e soggetti di regolazione**

Alla regolazione spetta il compito di assicurare il rigoroso rispetto della distinzione del ruolo imprenditoriale da quello pubblico e di creare i presupposti per una gestione economica ed efficiente in un quadro di indirizzi volti a conseguire la socialità, l'universalità e la sostenibilità ambientale dei servizi. In particolare occorre specificare gli obiettivi pubblici e gli eventuali oneri da finanziare con i trasferimenti garantendo comunque che **vengano coperti integralmente i costi, comprendendo quelli necessari a coprire gli investimenti**. Il conseguimento di adeguati livelli di economicità costituisce una condizione essenziale per il ricorso a fonti di finanziamento diverse, sia pubbliche che private, indispensabile a fronte del cospicuo fabbisogno di infrastrutture.

Quanto ai soggetti di regolazione è da privilegiare la soluzione di un **soggetto terzo indipendente** che può contribuire a sciogliere alcuni delicati nodi: da un lato il superamento della concentrazione presso l'ente locale di ruoli diversi, non di rado in conflitto e dall'altra quella di disporre di strumenti e competenze adeguati per le politiche di indirizzo e controllo.

Le Parti condividono l'esigenza di tenere rigorosamente separate le funzioni di governo e regolazione da quelle gestionali adottando adeguati strumenti (Convenzioni di concessione, contratti di servizio) che garantiscano il conseguimento delle finalità pubbliche in condizioni di piena economicità. Le Parti, inoltre, concordano circa l'opportunità di assegnare le funzioni di regolazione ad Autorità indipendenti.

7. **Profili di governance**

In una prospettiva di liberalizzazione dei servizi pubblici locali, nella forma della **concorrenza "nel" mercato o "per" il mercato** le imprese operanti nei servizi pubblici locali si troveranno nella necessità di creare i presupposti per competere.

Non è compatibile con questa prospettiva mantenere condizioni di disparità con i potenziali concorrenti, né sul piano **normativo**, né su quello **contrattuale o previdenziale**.



Tali disparità configurerebbero un *handicap* che si tradurrebbe in una diminuzione di capacità competitiva. E' inoltre necessario promuovere processi di ristrutturazione aziendale volti ad adeguare anche gli assetti imprenditoriali alle condizioni di mercato **premiando le gestioni efficienti**, individuando inoltre adeguate forme di partecipazione, volte a rafforzare il coinvolgimento dei lavoratori ai fini della tutela e sicurezza del lavoro nonché della produttività e competitività delle imprese.

Questi processi andranno realizzati e resi sostenibili grazie alla presenza di strumenti di gestione delle ristrutturazioni, con adeguati ammortizzatori sociali, di cui è indispensabile venga dotato l'insieme dei settori in cui operano le imprese di servizio pubblico locale nell'ambito dell'auspicata riforma generale. Le parti concordano sulla opportunità di estendere le intese raggiunte in merito alle clausole sociali, in tutti i settori aperti alla concorrenza.

Del pari le relazioni industriali, in un quadro di **piena autonomia delle Parti**, dovranno collocarsi in un contesto diverso rispetto al passato. Necessita un sistema più orientato all'efficienza e alla necessità di confrontarsi con i vincoli dettati dalla situazione economica del Paese, anche per meglio tutelare le condizioni del lavoro e lo **sviluppo dell'occupazione**.

Le Parti si impegnano ad impostare il sistema di relazioni industriali alla ricerca di convergenze sulle politiche di sviluppo in un contesto di una confermata autonomia ad iniziare dalla attuazione di quanto previsto nel **Protocollo allegato**.

8. Osservatorio sulle politiche dei servizi pubblici locali

Le Parti concordano sulla necessità di monitorare i temi sviluppati nella presente intesa attraverso la costituzione di uno specifico Osservatorio sulla politiche industriali dei servizi pubblici locali, con modalità da definire entro i successivi trenta giorni.

Roma 21 dicembre 2011

