

LA POLEMICA

Giovanni Pinna*

ACQUA IN SARDEGNA:
QUALE FUTURO PER LA RIFORMA?

Una In house alla prova

La riforma del Servizio idrico integrato (SII) della Sardegna¹ va valutata non solo *in sé*, ma nel più ampio contesto che, molto dinamicamente, sta da qualche anno registrando – e non solo in Italia, ma in Europa e in vari paesi del mondo² – una crescente attenzione e sensibilità, dinanzi al problema dell'accesso all'acqua e, in primo luogo, all'acqua potabile. Voglio solo ricordare, ad esempio, che nel 2006 il Rapporto delle Nazioni Unite sarà proprio dedicato all'acqua, con particolare attenzione alle problematiche legate all'accesso.

Si è avviato con decisione, dunque, un ripensamento sulle forme di proprietà e di gestione privata prevalse in questi ultimi venti anni. I punti di vista sono naturalmente ancora differenti, e la questione della gestione pubblica o privata crea ancora contrapposizioni. Ma in molti paesi il problema è ormai posto, ed è stato posto sotto osservazione critica – e spesso sotto accusa – il ruolo svolto fin qui dalle potenti multinazionali che hanno condizionato, a livello globale, l'impostazione delle politiche commerciali e anche i quadri legislativi nazionali.

Nell'Unione Europea è da mesi in atto lo scontro sulla Direttiva Bolkestein, a proposito della liberalizzazione dei servizi nel mercato interno. La mobilitazione nostra e di tante associazioni e movimenti ha sconfitto l'idea di includere nel campo d'a-

* Segretario generale della Funzione pubblica CGIL della Sardegna. Il testo, rielaborato d'intesa con l'autore, è tratto dalla relazione svolta in occasione dell'iniziativa pubblica dal titolo: *Acqua, quale futuro con la riforma?* promossa a Cagliari il 20 giugno scorso dalla Funzione pubblica CGIL della Sardegna.

¹ Cfr. Giovanni Pinna, *Per il governo pubblico dell'acqua. Il caso della Sardegna*, in «Quale Stato», n. 3-4, 2005, p. 231 ss.

² E. Lobina, R. de la Motte, *La resistenza pubblica alle privatizzazioni di acqua ed energia*, «Quale Stato», 3-4, 2005, pp. 195 ss.

LA POLEMICA

zione della Direttiva anche il diritto del lavoro, la sanità, l'istruzione e la sicurezza, ma è ancora aperto lo scontro sull'acqua. La campagna promossa a livello europeo dalla Federazione dei sindacati europei dei servizi pubblici; le iniziative che, nel quadro della campagna, prenderanno il via anche in Italia; il pronunciamento sostanzialmente convergente che, in occasione del recente Forum sociale europeo di Atene, ha visto sindacati, associazioni e movimenti produrre la *Dichiarazione* che annuncia la costituzione di una rete europea in difesa dei servizi pubblici hanno bisogno di passare dalle buone intenzioni al sostegno effettivo di un movimento forte e continuo³.

È divenuto ormai indispensabile e urgente, infatti, un nuovo quadro legislativo europeo che consenta una garanzia sistematica e la qualificazione dei servizi pubblici a fronte dell'ondata privatistica degli ultimi venti anni, che, peraltro, comincia a registrare finalmente vere e proprie battute d'arresto: in Germania non si privatizza più, il Belgio ha abbandonato l'idea, in Svezia non se ne parla più, il Parlamento olandese ha deciso di impedire ogni forma di privatizzazione dell'acqua e dei servizi idrici, in Francia è in atto un processo che vede i Comuni riprendersi anche la gestione del servizio idrico.

In Italia, la riflessione critica sulla Legge Galli⁴, che regola il governo e la gestione del sistema idrico, è ormai entrata nell'agenda politica. Lo stesso programma politico dell'Unione afferma senza ambiguità che nel settore cruciale dell'acqua, rete e servizio dovranno comunque rimanere pubblici. In diverse regioni è aperta la riflessione e si sviluppano movimenti ed iniziative; sempre più i Comuni rifiutano la logica della privatizzazione. In Puglia, dove le forze politiche ed economiche che hanno segnato un pesante passato clientelare e il recente tentativo di privatizzazione (tentata vendita dell'Acquedotto Pugliese

³ Cfr. nel fascicolo gli articoli di R. Pavanelli (pp. 158-176), E. Bernardo (pp. 177-184) e l'intera documentazione fornita dalla Sezione *Polemica/Dossier* (pp. 223-280) e, in particolare: FSESP, *Servizi pubblici di qualità in Europa*, (pp. 223-230) e FSE, *Dichiarazione di Atene* (documento conclusivo dei seminari sui servizi pubblici), pp. 231-235 (NdR).

⁴ Legge 5 gennaio 1994 n. 36, *Disposizioni in materia di risorse idriche* (NdR).

LA POLEMICA

all'ENEL) resistono duramente contro i progetti di ripubblicizzazione della giunta regionale di centro-sinistra e del presidente dell'Acquedotto Riccardo Petrella.

Nel marzo scorso, a Roma, si è costituito – anche con il contributo della Funzione pubblica CGIL – il Forum dei comitati italiani per l'acqua che, in questi giorni, ha avviato la discussione attorno all'elaborazione di una proposta di legge-quadro d'iniziativa popolare che si pone l'obiettivo di definire le forme e le modalità con le quali garantire proprietà e gestione pubblica dell'acqua come bene comune e diritto universale⁵.

In Toscana, grazie a una forte mobilitazione, è già stata presentata una proposta di legge d'iniziativa popolare per la ripubblicizzazione dell'acqua⁶, e in Abruzzo un forte movimento ha costretto le istituzioni ad aprire un confronto sulla necessità di mantenerne pubblica la gestione.

Il *Rapporto 2005* al Parlamento, redatto dal Comitato di vigilanza sul servizio idrico, integrato ha segnalato che, a dieci anni dall'entrata in vigore della Legge Galli, dei 91 ATO⁷ costituiti solo 46 hanno già deliberato l'affidamento del SII: in ben 15 casi si tratta di gestioni *in house*, mentre solo in un caso è stato scelto un gestore attraverso la gara prevista.

Bastano questi brevi cenni per dimostrare che la Funzione pubblica CGIL non è affatto isolata nella opposizione all'assalto privatistico che, in questi anni, è penetrato anche in alcuni ambienti di sinistra, producendo spesso posizioni piuttosto ambi-

⁵ Nel fascicolo vedi: Forum dei movimenti italiani per l'acqua, *Documento finale*, pp. 260-266 (NdR).

⁶ Oltre che nel n. 3-4, 2005 di «Quale Stato» (T. Fattori, V. Striano, *L'acqua bene comune. Il caso della Toscana*, pp. 222 ss; e *Ripubblicizziamo l'acqua. La Relazione alla proposta di legge di iniziativa popolare in Toscana*, pp. 241 ss), notizie, contributi e documenti sono consultabili in <http://www.leggepopolareacqua.it/>. Infine, per le lotte in difesa dell'acqua pubblica in Abruzzo, si può consultare il sito web dell'Abruzzo social forum: <http://www.abruzzosocialforum.org/forum-acqua/> (NdR).

⁷ La Legge Galli istituì gli ATO (Ambiti territoriali ottimali) con l'obiettivo dichiarato di superare la frammentazione delle gestioni attraverso l'obbligo della confluenza negli ATO delle singole gestioni municipali (NdR).

LA POLEMICA

gue che tendono a legittimare la separazione fra proprietà pubblica e gestione privata. È una posizione che non condividiamo e vorrei argomentarne le fondate ragioni sulla base della concretezza dell'esperienza che stiamo vivendo in Sardegna: quale futuro, dunque, per la nostra acqua?

La nostra posizione, le nostre iniziative

In questi anni, non siamo mai venuti meno alla nostra funzione primaria, che ci obbliga a tutelare e a rappresentare gli interessi delle lavoratrici e dei lavoratori che operano in questo specifico settore. E abbiamo avuto anche momenti di aspro confronto. Ma anche in ragione di questa nostra funzione, abbiamo da tempo maturato la convinzione che una difesa non corporativa del lavoro pubblico e della sua qualificazione è tutt'uno con la difesa e la qualificazione del sistema pubblico a garanzia dei diritti dei cittadini. Anche in questo caso, ci sentiamo dunque impegnati per una riforma del SII che non solo tuteli le lavoratrici e i lavoratori, ma sia in grado di offrire un servizio più efficiente e qualificato. La nostra riflessione è rafforzata dalle scelte che CGIL, CISL e UIL hanno compiuto in occasione dei loro recenti congressi, approvando documenti che indicano con chiarezza la scelta del sindacato a favore del governo e della gestione pubblici della risorsa idrica, come per la sanità e l'istruzione. L'acqua è un bene essenziale e insostituibile per la vita individuale e collettiva, perciò non può essere assoggettata alla pura logica del profitto. Peraltro, l'esperienza concreta, sostenuta da studi autorevoli, dimostra che, in generale, la gestione privatistica non produce affatto né miglioramento del servizio né abbattimento dei costi⁸.

⁸ Vedi, fra l'altro, in «Quale Stato», n. 3-4, 2005, gli ampi riferimenti contenuti nell'articolo di M. Santostasi, *Chi ben comincia...*, pp. 180 ss, e l'importante contributo analitico di D. Hall, E. Lobina, R. de la Motte, *La resistenza pubblica alle privatizzazioni dell'acqua e dell'energia*, pp. 195 ss. In questo fascicolo: D. Hall, E. Lobina, *L'efficienza relativa del settore idrico pubblico e di quello privato*, pp. 185-196 (NdR).

LA POLEMICA

Noi non siamo mai stati e non siamo affatto contrari ai processi di riforma e di modernizzazione, dunque. Da tempo siamo portatori di proposte concrete, anche in questo campo. Ma consideriamo nostro diritto e nostro dovere segnalare e denunciare i problemi che si presentano nel corso della concreta sperimentazione di processi riformatori, anche perché questo, secondo noi, è il modo più efficace per evitare che processi che vanno nella giusta direzione, ma presentano problemi e inadeguatezze, possano essere strumentalmente affossati e rovesciati.

Una riforma necessaria è giusta se si presenta, nei fatti, efficace e socialmente equa. Di questo vogliamo discutere, molto concretamente. In altri termini, mi preme sottolineare con chiarezza che la scelta della SPA pubblica operata in Sardegna, è stata – tenuto conto della legislazione vigente e delle possibilità offerte dal Testo Unico degli enti locali – quella meno privatistica oggi possibile, perché mantiene comunque il Servizio idrico regionale sotto il controllo pubblico degli enti locali.

Ma è altresì innegabile che – sulla base del Codice civile e della legislazione vigente – questa scelta colloca, comunque, l'acqua per uso potabile nella logica privatistica secondo la quale tutti i costi, compresi gli oneri finanziari per gli investimenti, devono essere coperti dalle entrate, cioè dalle tariffe. Perciò non condividiamo l'idea semplicistica – pur presente nel dibattito politico isolano – secondo la quale, avendo a che fare con una SPA pubblica, per ciò stesso non saremmo dinanzi ai rischi prodotti delle logiche di mercato tipiche delle privatizzazioni vere e proprie.

Ricordo, peraltro, che l'Unione Europea consente l'affidamento *in house* a condizione che fra l'amministrazione pubblica e il soggetto gestore non esista un rapporto di terzietà. In altri termini, il potere di direzione, coordinamento, controllo sugli atti più importanti della gestione devono essere in capo all'amministrazione pubblica, come accadrebbe per una semplice divisione dell'amministrazione. Ricordo che, su questa base, noi proponemmo infatti di affidare la gestione delle acque a un ente pubblico economico, a un'agenzia pubblica, così come oggi si propone per gli enti agricoli.

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

Il piano industriale di Abbanoa SPA

Al di là delle considerazioni di ordine generale, valga il piano industriale presentato da *Abbanoa SPA*, che ricalca la più classica formula delle ristrutturazioni aziendali di tipo privato, di cui in Sardegna abbiamo grande esperienza: contenimento dei costi del lavoro attraverso la riduzione dei livelli occupazionali; riduzione dei salari; aumento delle tariffe e un piano di investimenti a medio-lungo termine.

Mi limito qui a precisarne i termini, senza entrare troppo nel dettaglio.

Occupazione: *Abbanoa* ha annunciato la scelta di ridurre il costo del lavoro di 24 milioni di euro (circa 800 unità lavorative). Il piano industriale, per quanto ambiguo nel merito, richiama il dato occupazionale ottimale previsto dal vecchio Piano d'ambito – circa 1400 unità – a fronte delle 2200 attualmente occupate nel sistema. A tutto ciò si deve aggiungere l'insieme delle piccole imprese locali che operano nelle 127 gestioni comunali dirette nei diversi segmenti del ciclo produttivo, con una occupazione stimata in 250 unità, che viene letteralmente cancellata.

Fino ad oggi, grazie alle iniziative di mobilitazione, siamo riusciti a salvaguardare i posti di lavoro, ma già la prossima scadenza del 30 giugno è carica di incertezze per i lavoratori (precari *da oltre 10 anni*), e il futuro è incerto per quelli in scadenza a dicembre, e poi ancora per quelli delle aziende appaltatrici. In ogni occasione siamo stati rassicurati sul mantenimento dei livelli occupazionali, anche con impegni sottoscritti dalla giunta regionale, presente il presidente Soru.

Personalmente, non ho motivo di dubitare. Ma abbiamo necessità di concrete certezze. Il piano industriale non prevede un organico definito (francamente, non ho mai visto un piano industriale che non definisse gli occupati previsti), non prospetta un percorso per le stabilizzazioni. Noi siamo consapevoli che non è tutto così semplice e che è necessario del tempo. Ma il tempo deve essere utilizzato per trovare e dare le risposte ai problemi, non per tagliare posti di lavoro a ogni scadenza.

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

Salari: *Abbanoa* ha deciso unilateralmente – cioè *senza alcun accordo con il sindacato* – di applicare il contratto di lavoro più economico fra i sei contratti in essere nel sistema, in contrasto con la Legge regionale che, invece, prevede il contratto di miglior favore.

La conseguenza è che dall'inizio di questo anno i 120 lavoratori trimestrali hanno avuto una riduzione dello stipendio che va dai 200 ai 300 euro netti mensili, e un aumento dell'orario settimanale di due ore. Analoga sorte per i lavoratori che provengono dalle aziende appaltatrici, per i quali la riduzione dello stipendio ha toccato e in qualche caso superato i 500 euro netti mensili. Mediamente oggi lo stipendio si è ridotto a 1000 euro mensili.

Tariffe: dagli 0,90 euro/mc della ex gestione ESAF; dagli 0,70 Euro/mc delle gestioni dirette dei Comuni, si sale – col piano industriale di *Abbanoa* – a 1,30euro/mc nel 2006 (+ 44,4%), e si dovrebbe arrivare agli 1,95 euro previsti nel 2012 (+ 116,6%).

E, ciò nonostante, il presidente dell'Autorità d'Ambito ha dichiarato che, comunque, questi incrementi non saranno sufficienti a coprire i costi.

Criticità generali della riforma

Insomma, è chiaro che le criticità del vecchio sistema sono state trasferite frettolosamente dalla Regione alla SPA dei Comuni, scaricandone interamente i costi non solo sulle lavoratrici e sui lavoratori, ma anche sui cittadini, dal momento che quel 58 % dei costi anche prima non coperto dalle tariffe della gestione pubblica, e quella perdita apparente del 60% (mancata tariffazione e perdita delle reti) rispetto al volume immesso in rete, oggi non verrebbero più compensati dall'intervento della Regione, ossia dalla fiscalità generale, analogamente a quanto avviene per la sanità.

Ma per i lavoratori e per i cittadini si tratterebbe di un pozzo senza fine, se ha un fondamento quanto recitava il Piano d'Ambito: «[...] nella realtà, esistono elementi strutturali insupe-

LA POLEMICA

rabili anche in ragione dell'articolazione dei bacini, della orografia del terreno e della scarsa densità della popolazione [...], fattori che collocano i costi strutturali della gestione sempre su valori molto superiori a quelli derivanti da analisi di *benchmark*⁹ ».

A tutto ciò si aggiunga la massa degli investimenti previsti dall'Autorità d'Ambito nel piano operativo triennale 2004 – 2009: 901,78 milioni di euro, di cui circa 359 a carico del soggetto gestore, cioè di *Abbanoa Spa*.

Infine (per quanto quantitativamente poco significativa) la ciliegina sulla torta: l'attuale gruppo dirigente della gestione *Abbanoa*, ha pensato di compensare le proprie fatiche elevando le proprie competenze da 80 a 110 mila euro annui, provvedendo contestualmente a strutturare l'azienda in otto distretti coincidenti con le province: otto strutture, quindi, che *nulla* hanno a che fare con l'assetto idrografico della regione, ma *tutto* con le otto province del nuovo assetto politico istituzionale. Ogni commento è superfluo. Vale la pena di sottolineare che, in un solo anno e mezzo, questo gruppo dirigente ha già sufficientemente dimostrato tutta la sua inadeguatezza?

Gli aspetti specifici del piano industriale che abbiamo presentato sono esposti in un documento che qui non è possibile riportare neanche sinteticamente¹⁰. Vorrei solo far cenno al modo col quale vengono in *Abbanoa Spa* sono trattate le cosiddette 'risorse umane': si alimentano in modo strumentale e semplicistico i soliti luoghi comuni sul lavoro pubblico, dimostrando di non avere alcuna consapevolezza delle notevoli professionalità che, invece, sono diffusamente presenti nel nostro sistema pubblico: energie qualificate che, negli ultimi cinquant'anni, hanno consentito di progettare, realizzare, gestire le più importanti opere pubbliche del servizio idrico in oltre 300 dei 377 Comuni dell'isola.

⁹ Il *benchmark* (letteralmente 'pietra di paragone'), nel linguaggio della finanza definisce l'indice di riferimento con cui viene confrontato il rendimento di un portafoglio o, più in generale, di un investimento finanziario. (NdR).

¹⁰ Chi voglia averne copia può scrivere a fp@sardegna.cgil.it (NdR).

LA POLEMICA

Abbanoa, insomma, è gestita da un gruppo dirigente che opera palesemente in una logica ostile alle lavoratrici e ai lavoratori e indifferente ai diritti e ai problemi dei cittadini. Una logica che costituisce davvero un ostacolo alla realizzazione del processo di riforma che abbiamo cercato di avviare. Lo scrivo con schiettezza e assumendone tutta la responsabilità: noi ci auguriamo che la prossima assemblea dei soci (i Comuni), convocata per il 4 luglio, sappia trarre un bilancio corretto da questa esperienza e decida di metter da parte questi avversari della riforma.

D'altra parte, è un fatto che – come si evince dal piano industriale stesso – 130 Comuni esprimano (diciamo così) tutte le loro perplessità, conservando tuttora la gestione diretta dell'acqua. Una gestione che, fra l'altro, consente una tariffazione media di 0,70 euro/mc (dato riferito al 2003) e garantisce il lavoro a circa 300 lavoratori che dovrebbero confluire in *Abbanoa*, ma per i quali – sempre stando al piano industriale – in *Abbanoa* non c'è posto.

Porre questi problemi vorrebbe dire essere contro la riforma? Ho già tentato di spiegare quali sono le forze che, secondo noi, si oppongono alla giusta ed efficace realizzazione di una riforma del sistema idrico. Non resta che prenderne atto, dunque, e mantenere salde le nostre convinzioni che trovano conferme in un'analisi corretta di un'esperienza concreta. Sempre di più appare indispensabile cambiare la legislazione nazionale, orientandola a favore delle aziende speciali interamente pubbliche, e, certamente in Sardegna, inaugurare un ruolo più attivo della Regione. Infatti, i paradossi dell'attuale legislazione italiana sono clamorosi: si consente di privatizzare la gestione di circa il 18 % delle risorse per uso idropotabile (l'acqua da bere, insomma, il bene comune essenziale per la vita dei cittadini), mentre si lascia interamente in mano pubblica l'82% destinato ad uso multisettoriale: irriguo, industriale e idroelettrico. Beninteso, la Regione Sardegna ha fatto la giusta scelta di tenere in capo a un proprio ente regionale (EAF), tutto il multisettoriale, ma ha subito senza batter ciglio il paradosso: l'acqua per uso potabile è sottoposta alle logiche privatistiche, mentre quella per uso multisettoriale è totalmente pubblica.

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

E tuttavia il paradosso è di quelli che generano immediate conseguenze pratiche: la Regione ha ridotto – da 19,50 a 6,85 milioni di euro – il debito verso l'EAF dei Consorzi di bonifica della Sardegna meridionale, mentre per l'acqua potabile – come ripeto – l'Abbanoa Spa ha presentato un piano tariffario insostenibile, sul quale la Regione non interverrà affatto. È evidente, inoltre, la disparità di trattamenti e di costi che in tal modo si determina anche fra le imprese. Quelle alimentate dal Servizio idrico integrato – e sono coinvolte Confindustria, API Sarda, ASCOM, Confesercenti, FILCAMS CGIL, FISASCAT CISL, UIL TUCS – sono già mobilitate contro il caro-tariffe di Abbanoa, per le ripercussioni sulle attività collegate al turismo, alla ristorazione, ecc.

Oggi non è alle viste un'alternativa concreta alla SPA pubblica, ma la Regione ha l'obbligo di svolgere interventi più diretti ed efficaci, di mantenere una funzione attiva del proprio ruolo pubblico nel servizio idrico. Per abbattere i costi della Abbanoa, può utilizzare le competenze e gli strumenti a sua disposizione intervenendo sul prezzo dell'acqua grezza – che gestisce direttamente – così come si è fatto per i Consorzi di bonifica attraverso l'EAF.

È dunque necessario vigilare, e agire, insieme con tutte le forze sociali disponibili, perché nuovi orizzonti (anche legislativi) si aprano a difesa della proprietà e della gestione pubblica e socialmente equa dell'acqua. Ma, intanto, perché non fallisca la riforma avviata.