

7. Igiene ambientale (a cura di Dario Andreutto e Tiziana Sorbello)

7.1. Andamento della conflittualità ed emergenza sanitaria

Nel corso del 2022, nel settore sono stati proclamati in tutto 161 scioperi dei quali 80 sono stati effettuati e 81 revocati, per complessivi 59 giorni di astensione, in netto calo rispetto ai dati del 2021 ove si era pure registrata una ripresa del conflitto.

Nel corso del 2022, nel settore, è stato raggiunto l'obiettivo del rinnovo del CCNL - sottoscritto dalle parti nel mese di luglio - e, fatto ancora più rilevante, è stato sottoscritto un unico contratto che, in sostanza, accomuna imprese pubbliche, private e cooperative. Il rinnovo del contratto svolge sempre un ruolo di mitigazione del conflitto ma, nel caso dell'Igiene ambientale, è necessario approfondire l'analisi tenuto conto del rilievo assolutamente prevalente della conflittualità locale rispetto alle rivendicazioni di categoria di più ampio respiro (nel corso dell'intera vertenza per il rinnovo del CCNL sono stati proclamati solo 2 scioperi nazionali, peraltro con adesioni non particolarmente significative).

L'andamento del conflitto nel settore è profondamente condizionato dall'evoluzione di due principali cause di insorgenza: il ritardo nel pagamento delle retribuzioni ai lavoratori (Italia centro-meridionale) e il *dumping* contrattuale (Italia centro-settentrionale).

È evidente che il rinnovo del CCNL di settore non può incidere in modo significativo nelle realtà dove il conflitto è generato proprio dal suo mancato riconoscimento ai lavoratori - a cui sono applicati contratti di minor valore pertinenti ad altri comparti - e, certamente, non mitiga lo scontento e le difficoltà di quei lavoratori che percepiscono lo stipendio con, a volte gravi, ritardi.

L'analisi dei dati relativi al periodo post pandemico, in realtà, ci restituisce un quadro in cui il conflitto resta sostanzialmente stabile nell'Italia centro-settentrionale mentre si riducono in modo significativo i conflitti nel Sud dell'Italia, in particolare nell'area costituita da Napoli e Caserta e a Reggio Calabria. Qui, soprattutto nei centri di piccola dimensione, il conflitto collettivo deriva dal ritardo con cui gli Enti locali provvedono al pagamento dei canoni per il servizio alle imprese che, in conseguenza, ritardano il pagamento delle retribuzioni ai lavoratori. Come noto, il finanziamento dell'intero ciclo di raccolta e smaltimento dei rifiuti deve essere finanziato attraverso la determinazione e la riscossione di un

tributo locale (TARI); i fondi riscossi dagli Enti locali (Comuni o ATO laddove presenti), se non utilizzati, debbono essere destinati a compensare il gettito delle annualità successive. Nell'attività istruttoria posta in essere dalla Commissione, nella quasi totalità dei casi esaminati, il ritardo o il mancato pagamento alle imprese dei canoni dovuti per il servizio è determinato dalla incapacità di esazione della TARI da parte degli Enti locali, con percentuali medie di evasione dal tributo intorno al 30 per cento, non essendo rari i casi in cui l'evasione supera il 50 per cento. In queste condizioni, è evidente, la scarsità delle risorse a disposizione degli enti locali si riverbera sull'impossibilità di coprire i costi del servizio, tra i quali vanno senz'altro considerati i costi del lavoro. Dall'osservatorio della Commissione risulta evidente che le cospicue risorse attribuite dal Governo agli Enti locali per fronteggiare la crisi conseguente alla pandemia abbiano svolto un ruolo determinante nel pagamento delle spettanze ai lavoratori, risultato *medio tempore* soddisfacente ma che non potrà che essere transitorio in assenza di un efficientamento e una ristrutturazione dei servizi che consenta alle parti sociali di transitare da un modello pubblico a basso rendimento economico, ad uno capace di generare profitto e valore alla materia rifiuto, attraverso una realistica valorizzazione della risorsa.

La distribuzione delle azioni di sciopero conferma la Sicilia e la Campania come, di gran lunga, i territori dove sono stati proclamati il maggiore numero di scioperi con la Campania che ha registrato la proclamazione di 33 scioperi (la metà rispetto ai 66 dello scorso anno) e la Sicilia dove di scioperi ne sono stati proclamati 34 (in calo rispetto ai 45 dello scorso anno). Stabili le astensioni registrate in Calabria (in tutto 18 contro le 19 dello scorso anno), emerge invece il conflitto in Puglia e Basilicata (25 astensioni in tutto). Nel Norditalia, emerge il dato del Veneto che con 8 scioperi proclamati (di cui 6 effettuati), si distacca dalle altre regioni di quell'area dove si registra una conflittualità del tutto fisiologica.

Il panorama delle Organizzazioni sindacali attive nel settore è sintetizzato nella tabella che segue e non si registrano particolari mutamenti rispetto alle scorse annualità.

Organizzazioni Sindacali	Scioperi proclamati 2022 (2021)	Quota Anno 2021 %
FIT CISL	57 (63)	20,5
FP CGIL	55 (96)	19,8
FIADEL	51 (62)	18,3
UILT	50 (51)	18,0
USB	14 (20)	5,0
UGL	8 (4)	2,9
FIALAS	7 (11)	2,5
COBAS	5 (1)	1,8
FLAICA CUB	5 (4)	1,8
Altre (14 sigle)	26 (34)	9,4
Totale	278 (346)	100,0%

Il dato più evidente è la conferma del ruolo prevalente svolto dalle Organizzazioni firmatarie dei CCNL di settore e dell'Accordo nazionale (Fp Cgil, Fit Cisl, Ultrasporti, Fiadel) che mantengono un elevato livello di rappresentatività nel settore. È confermata la crescita di Usb, che svolge un ruolo più sensibile in Toscana e alcune sigle autonome (Fialas, Cil, Flaica-Cub) che operano prevalentemente in Campania. Le altre Organizzazioni sindacali presenti nel settore (in tutto sono state 23 a proclamare scioperi e 28 ad avviare procedure di raffreddamento e conciliazione) operano in prevalenza in contesti territoriali molto circoscritti.

7.2. Cause di insorgenza dei conflitti

La causa di insorgenza dei conflitti, che ricorre in modo assolutamente preponderante e generalizzato nel centro-sud del Paese (92% delle astensioni), è il sistematico ritardo nel pagamento degli stipendi ai lavoratori, problematica che sovente si riscontra, in particolare, nei centri minori del meridione e nei comuni della cintura suburbana delle grandi metropoli, in particolare Napoli e Reggio Calabria.

Per quanto concerne le cause di insorgenza dei conflitti, pur restando assolutamente preponderante e generalizzato nel centro-sud del Paese, il ritardo nel pagamento degli stipendi ai lavoratori, ha preso quota anche la richiesta di maggiori dotazioni e infrastrutture per i servizi che, in Campania, hanno costituito quasi il 40% delle cause di insorgenza dei conflitti.

L'attività istruttoria svolta dalla Commissione di garanzia ha confermato che l'origine della mancata puntuale erogazione degli stipendi, nella quasi totalità dei casi esaminati, è da ricondurre al ritardo con cui i Comuni corrispondono i canoni dovuti alle Aziende che effettuano i servizi che, peraltro, ha effetti diretti anche sulla dotazione di mezzi e infrastrutture. È evidente che la puntuale solvenza dell'ente affidante, soprattutto quando i servizi sono affidati a piccole e medie imprese, ha immediati effetti sulla regolarità nei pagamenti delle retribuzioni ai lavoratori e sulla capacità di investimento da parte delle Aziende, sovente costrette a una mera sopravvivenza.

In definitiva, giova ancora ribadire che, per ciò che concerne le attribuzioni conferite alla Commissione di garanzia, in presenza di inadempienti particolarmente qualificati, l'impossibilità *de iure condito* di coinvolgere la stazione appaltante – in assenza di un ampliamento *ex lege* dell'ambito applicativo della legge 146 del 1990 - attraverso la previsione di strumenti deterrenti e sanzionatori da rivolgere anche nei confronti delle stazioni appaltanti, determina inevitabilmente l'ingovernabilità del conflitto collettivo, con le intuibili conseguenze negative sugli utenti del servizio pubblico essenziale.

Per ovviare tali limitazioni, la Commissione ha avviato contatti con la Corte dei Conti che hanno consentito, proprio all'inizio dell'anno 2022, di raggiungere un'intesa con la magistratura contabile allo scopo di individuare con maggior precisione quei comportamenti degli enti locali e dei loro dirigenti che possono integrare la fattispecie del danno all'Erario; in particolare, il ritardo nel pagamento delle fatture dovute alle aziende che forniscono servizi alla collettività, l'incapacità esattoriale (si pensi alla grave evasione della TARI), la mancata o intempestiva attivazione dei fondi di solidarietà o la mancata formazione di piani per il rientro del debito, le sanzioni pecuniarie comminate dalla Commissione di garanzia, possono costituire elementi probatori per la giurisdizione contabile.

Nell'Italia settentrionale, invece, la principale causa di insorgenza dei conflitti è costituita dalla sempre più pronunciata frammentazione e segmentazione del servizio, con il massiccio ricorso al subappalto in favore di operatori che offrono mano d'opera a basso costo oppure applicando alle maestranze storiche, protette dalle clausole sociali, contratti peggiorativi; nel settore è, ormai, comune la pratica di applicare agli operatori ecologici il C.C.N.L. Pulizie e Multiservizi, anche in virtù di alcune pronunce della giurisprudenza di merito che lo ha ritenuto in parte sovrapponibile ai

contratti di settore (Utilitalia e Fise-Assoambiente). Risulta evidente che la possibilità di applicare contratti con differenziali economici marcati (solo a livello retributivo il contratto multiservizi comporta mediamente un risparmio di 15.000 euro annui per dipendente) consente la realizzazione di rilevanti marginalità e rende inevitabile una ridefinizione dell'organizzazione del servizio con l'affermarsi delle *holding* che controllano aziende di dimensioni significative che assicurano alla cittadinanza l'erogazione di svariati servizi (igiene ambientale, energia, gas, acqua, servizi sociali). In questi contesti si presenta in modo sistematico la difficoltà, da parte delle Organizzazioni sindacali, a gestire le relazioni con aziende strutturate e diffuse sul territorio, in cui convivono e spesso si sovrappongono diversi comparti della contrattazione collettiva, con sempre più frequenti richieste di flessibilità e mobilità nell'organizzazione del lavoro. In alcuni casi, nelle grandi città, la frammentazione del servizio tra enti gestori e società che operano in subappalto, rendono fragile la garanzia del servizio pubblico e problematica la tutela dei diritti dei lavoratori.

7.3. Le astensioni spontanee dei lavoratori e le istruttorie della Commissione

La caratteristica che accomuna le astensioni spontanee registrate nel settore è che si tratta di proteste effetto di inadempimenti, a volte gravi, degli obblighi retributivi del datore di lavoro.

A fronte delle segnalazioni di astensioni spontanee, la Commissione ha avviato altrettante istruttorie, richiedendo alle parti interessate di fornire ogni elemento utile a stabilire la natura spontanea od organizzata della protesta, l'eventuale coinvolgimento di soggetti collettivi e, in particolare, di chiarire le ragioni della protesta, fornendo dati relativi alla puntualità nella corresponsione delle retribuzioni ai lavoratori ed al rispetto dei termini per il versamento dei canoni alle Aziende per l'espletamento del servizio. Dato, quest'ultimo, di significativa rilevanza, considerata la valutazione caso per caso che, come si è detto, la Commissione deve operare.

Con riferimento a tali fattispecie, la Commissione ha avviato i procedimenti di valutazione nei confronti dei lavoratori che si sono astenuti illegittimamente dal lavoro, ai sensi degli articoli 4, comma 1, e 13, comma 1, lettera i). Detti procedimenti sono stati tutti correttamente eseguiti dai datori di lavoro che hanno comminato, nella maggioranza dei casi, la sanzione del richiamo scritto, in coerenza con l'orientamento espresso dalla

Commissione, con la deliberazione n. 08/518 del 16 ottobre 2008: *“nel caso di astensioni spontanee collettive di lavoratori in relazione alle quali non sia possibile individuare il soggetto promotore, la Commissione, riscontrata l’illegittimità dell’astensione, inviterà il datore di lavoro ad adottare i previsti provvedimenti disciplinari”*.

Nelle restanti ipotesi, invece, in presenza di un grave inadempimento da parte dei datori di lavoro, come nel caso in cui è emerso il mancato pagamento di oltre sei mensilità di stipendio, la Commissione ha ritenuto che fosse legittimo l’esercizio dell’autotutela privata dei prestatori di lavoro, ritenendo che ricorressero i presupposti dell’eccezione di inadempimento.

7.4. Gli interventi della Commissione. Indicazioni immediate e valutazioni di comportamento, ai sensi dell’articolo 13, comma 1, lettere c), d) e i), della legge n. 146 del 1990, e successive modificazioni

Nell’esercizio delle sue funzioni, la Commissione ha privilegiato forme di intervento preventive, in funzione dissuasiva di scioperi illegittimi, intervenendo ai sensi dell’art. 13, co. 1, lett. d), della legge n. 146/1990 e successive modificazioni, a fronte di numerose proclamazioni non conformi alla disciplina sull’esercizio del diritto di sciopero, contenuta nella legge e nell’accordo di settore (Accordo nazionale del 1° marzo 2001 di regolamentazione dell’esercizio del diritto di sciopero per i lavoratori addetti ai servizi di igiene ambientale e/o servizi alla collettività, valutato idoneo dalla Commissione di garanzia con deliberazione n. 01/31, del 19 aprile 2001), ma anche attraverso l’invio di note che hanno richiamato le parti ad uno scrupoloso rispetto delle norme che regolamentano il conflitto nei servizi pubblici essenziali.

In particolare, anche nel periodo di riferimento, la maggior parte delle segnalazioni preventive ha riguardato la violazione della regola dell’intervallo, del preavviso e con specifico riferimento alle astensioni dal lavoro straordinario, della durata. Tuttavia, la decadenza delle R.S.U. e delle R.S.A. del settore (stabilita per accordo tra le parti nazionali a partire dal 1° gennaio 2020), sostituite dalle strutture territoriali delle Organizzazioni sindacali, hanno sostanzialmente azzerato le violazioni riferite al non corretto esperimento delle procedure di raffreddamento e di conciliazione.

Il dato complessivo dimostra un’assoluta efficacia dell’azione della Commissione nel periodo considerato, infatti, l’adesione alle indicazioni immediate adottate è stata totale.