

# **La riforma dei servizi pubblici ambientali**

---

di Cristina Govoni, Andrea Zuppiroli e Giuseppe Bortone\*

## **Sommario**

**1. Introduzione.** – **2. La riforma introdotta dalla legge regionale 10/2008.** – **3. Il metodo normalizzato tariffario regionale.** – **4. I punti cruciali della normativa regionale.**

## **1. Introduzione**

Nell'ampio percorso di ammodernamento ed innovazione del sistema locale che ha portato all'emanazione della legge regionale 30 giugno 2008, n. 10 recante "Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni", si inserisce a pieno titolo la riforma concernente i servizi pubblici locali ed in particolare, per quanto qui interessa, quella relativa al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti urbani, disciplinati dal Titolo III della legge.

Con riferimento ai servizi pubblici sopra richiamati occorre evidenziare che la riforma si pone nel solco della continuità con quanto previsto nelle disposizioni di settore precedenti contenute, in particolare, nella l.r. 25/1999 <sup>(1)</sup>.

---

(\*) Cristina Govoni, Andrea Zuppiroli e Giuseppe Bortone sono rispettivamente Responsabile del Servizio affari generali, giuridici e programmazione, Funzionario, responsabile dell'Osservatorio sui servizi idrici e la gestione dei rifiuti e Direttore generale della DG Ambiente e difesa del suolo e della costa, Regione Emilia-Romagna.

(1) Recante "Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli enti locali per l'organizzazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani".

Difatti la l.r. 25/1999, con una visione unica nel contesto delle Regioni, aveva già previsto un'organizzazione dei servizi ambientali in capo ad un unico soggetto, l'agenzia di ambito, che attraverso una più ampia strategia consentiva anche di raggiungere economie di scala nello svolgimento delle proprie attività.

La l.r. 25/1999 ha costituito senza dubbio un importante passo nella direzione della modernità, essendo ispirata ai seguenti obiettivi:

- industrializzazione dei servizi pubblici, in linea con gli indirizzi europei;
- netta separazione di ruoli tra l'attività di indirizzo e controllo e quella più propriamente gestionale;
- copertura integrale dei costi attraverso la riscossione della tariffa;
- riorganizzazione dei servizi idrici mediante la costituzione di autorità di carattere pubblico (ATO), che hanno la finalità di superare attraverso forme di cooperazione degli enti locali la frammentazione della gestione del servizio idrico, con l'obiettivo di valorizzare le economie di scala raggiungibili in un'area vasta ed assicurare gli investimenti per l'ammodernamento degli impianti;
- natura di bene pubblico dell'acqua come principio inderogabile (un punto essenziale delle politiche della Regione Emilia-Romagna);
- relazione con la tutela ambientale.

Nell'intenzione di fare una valutazione sull'operato della legge regionale non si può che concludere come essa abbia dato prova positiva, favorendo l'aggregazione dei numerosi gestori presenti nel 1999 sul territorio regionale e consentendo di addivenire ad un numero ridotto di soggetti in possesso di capacità di gestione industriale dei servizi secondo criteri di maggiore efficienza (per l'acqua si è passati da 80 gestori agli attuali 11). Nel contempo la riorganizzazione del sistema ad una scala più vasta di livello provinciale ha consentito di mettere in campo una mole di investimenti ingente, che attraverso

la tariffa e non la fiscalità generale consentirà, in particolare per il servizio idrico integrato, di rispettare le normative comunitarie e i più elevati parametri ambientali di erogazione del servizio, mobilizzando, nel triennio 2005-2007, circa 400 milioni di euro di investimento, consentendo il mantenimento di una significativa autonomia impiantistica di altissimo livello tecnologico.

La situazione impiantistica nella gestione dei rifiuti è sicuramente tra quelle con minor criticità in Italia; nel corso degli ultimi anni, con la riorganizzazione del sistema impiantistico, si è determinata una progressiva diminuzione di utilizzo della discarica come principale forma di smaltimento e un progressivo aumento di nuovi impianti per la produzione di compost e per il recupero di energia dai rifiuti.

Una moderna strategia di governo dei servizi pubblici tuttavia non avrebbe potuto non tenere conto di alcuni fenomeni significativi in atto, quali il quadro istituzionale e la pressione delle collettività locali, che richiedono servizi di qualità a costi ragionevoli e “governabili” dalle istituzioni rappresentative.

Vanno inoltre considerati altri aspetti che influenzano significativamente il settore e che possono essere richiamati in sintesi attraverso i seguenti punti:

- la tendenza all’apertura dei servizi alla concorrenza anche sulla spinta del dibattito comunitario sul tema;
- la rapida evoluzione del quadro internazionale: le *multiutilities* europee diversificano l’offerta e si espandono cominciando ad affacciarsi sui mercati esteri;
- la pressione del sistema economico e produttivo che si esprime nell’esigenza di migliorare l’efficienza e ridurre i costi per salvaguardare la competitività dell’economia locale e nazionale;
- la sostenibilità ambientale che richiede una sempre crescente integrazione dell’ambiente in particolare nelle politiche energetiche delle imprese e delle istituzioni.

Occorre infine tener conto della crisi delle finanze pubbliche: il settore può contare sempre meno sulla fiscalità generale

e quindi vi è una necessità crescente di risorse per finanziare gli investimenti in infrastrutture.

## 2. *La riforma introdotta dalla legge regionale 10/2008*

L'obiettivo che ha ispirato la legge 25/1999 è confermato anche oggi, con la recente sostanziale modifica dell'impianto regolatorio introdotto dalla l.r. 10/2008, che mira da un lato ad attenuare le distorsioni dovute all'eccessiva molteplicità di ruoli in conflitto tra loro che in particolare le amministrazioni comunali hanno in questa materia, ponendo una parte delle attività regolatorie in capo ad un soggetto terzo, e dall'altro introduce elementi di efficienza, riducendo i costi complessivi degli apparati pubblici destinati all'attività di regolazione.

L'obiettivo è dunque creare una buona regolazione che permetta di impostare un sistema nel quale si faccia qualità ed innovazione anche e soprattutto in maniera endogena: dentro le case e dentro le aziende, perseguendo anche quella che gli esperti di marketing chiamano *customer satisfaction*, per una maggiore soddisfazione dei clienti agendo con una maggiore efficienza, operatività e tempestività.

Si tratta di garantire regole, che devono essere aggiornate in modo continuo, che consentano alle imprese di beneficiare per un certo periodo dei vantaggi economici conseguenti all'innovazione tecnologica e produttiva prima di trasferire in modo definitivo i benefici economici conseguiti ai cittadini, ma che raggiungano al tempo stesso l'obiettivo di ridurre il rischio di abusi, distorsioni e sprechi.

Si deve puntare quindi, innanzitutto, su una regolazione attenta e soprattutto "terza" che, incentivando la qualità, l'efficienza e il risparmio, ed assicurando la proprietà pubblica delle infrastrutture per il servizio, garantisca spazio ad un ruolo imprenditoriale autonomo nello sviluppo dei servizi.

Una tale regolazione, accompagnata da comportamenti individuali attenti all'uso consapevole delle risorse, costitui-

sce certamente uno degli strumenti più solidi ed efficaci per realizzare un sistema di servizi di alto livello procedendo con saldezza sulla via della sostenibilità.

Con la legge regionale 10/2008 si sono quindi introdotti quegli elementi innovativi tesi a:

- snellire le modalità di governo e regolazione di detti servizi;
- sviluppare in modo corretto e sostenibile, in particolare mediante strumenti tariffari adeguati, il principio della copertura dei costi corretto con meccanismi di tutela degli utenti e di incentivo per le gestioni;
- determinare la separazione della proprietà dal controllo mediante l’allontanamento del regolatore dal soggetto proprietario;
- stabilire principi di fondo tariffari e regolamentari “universali”, da declinare sulla base delle specificità territoriali;
- favorire la progressiva apertura al mercato evitando la formazione e l’abuso di posizioni dominanti;
- promuovere l’efficienza delle aziende, in un clima competitivo, attraverso anche l’aumento delle dimensioni medie per realizzare maggiori economie di scala.

### 3. *Il metodo normalizzato tariffario regionale*

La Regione Emilia-Romagna ha inoltre avuto la capacità in questi anni di produrre indirizzi e direttive, nonché provvedimenti che hanno inciso sull’attività di regolazione vera e propria, come il d.P.G.R. 49/2006 che ha introdotto una nuova e più moderna metodologia tariffaria sul servizio idrico integrato che tiene conto anche dei temi legati allo sviluppo della qualità del servizio reso ai cittadini e del miglioramento della *performance* ambientale del gestore, nonché della tariffazione sociale (introdotta di recente con la d.G.R. n. 560 del 18 aprile 2008).

L’affiancamento del metodo tariffario regionale, che prevede

l'introduzione di fattori incentivanti/disincentivanti il risparmio sia sul lato della domanda (fasce di consumo) che su quello dell'offerta (premio/penalizzazione al gestore) ha completato efficacemente il set di strumenti a disposizione dei regolatori e dei gestori per supportare efficaci programmi di risparmio e conservazione delle risorse naturali, contribuendo in maniera significativa anche al risparmio di energia e al perseguimento degli obiettivi di Kyoto.

Si tratta solo dei primi passi, la strada da percorrere è ancora nel suo tratto iniziale, ma è necessario continuare con questo impianto: con politiche che perseguano la ricerca di una armonia regolativa capace di gestire questo equilibrio tra efficienza economica, tutela ambientale e equilibrio sociale anche e soprattutto in modo omogeneo su tutto il territorio regionale.

#### 4. *I punti cruciali della normativa regionale*

Punti cruciali della nuova normativa sono la razionalizzazione e il superamento delle agenzie di ambito ottimale previste dalla legge regionale 25/1999, con il passaggio ad un modello organizzativo più leggero in un quadro di rafforzamento del ruolo regolatorio regionale.

La scelta è ricaduta sulla individuazione delle convenzioni *ex art. 30* del d.lgs. 267/2000 con personalità giuridica, come unica forma obbligatoria di cooperazione tra gli enti locali di scala minima provinciale per acqua e rifiuti.

Tale convenzione non ha organi e prevede le forme di consultazione fra gli enti locali che la partecipano nonché le modalità di assunzione delle decisioni loro spettanti. Non può inoltre avere personale proprio, come si evince dal dato letterale del comma 4 dell'art. 30 laddove, nell'individuare il limite di costo del personale da dedicare ai compiti individuati dalla legge, espressamente si prevede che il personale sia "dipendente dagli enti locali partecipanti alla forma di cooperazione".

Nella volontà del legislatore regionale, il personale è allocato

presso uno degli enti delegati dalla medesima Convenzione che ha personalità giuridica e un bilancio semplificato (allegato al bilancio dell'ente delegato).

Viene creata una struttura organizzativa regionale all'interno della direzione generale competente in materia, in forte raccordo tecnico e politico con EELL.

Si punta cioè alla creazione di un sistema che valorizzi nel contempo l'esercizio unitario a livello regionale di alcune funzioni di regolazione e un profondo sistema di condivisione delle scelte con gli enti locali. Per questo la legge regionale prefigura la creazione di uno strumento come il Comitato di indirizzo di cui all'art. 28, composto dall'assessore regionale competente per materia e da quattro componenti nominati dalla Conferenza Regione-Autonomie locali (CRAL).

A livello di sistema regionale sono quindi svolte le funzioni in materia di programmazione, fissazione degli standard di qualità, garanzia delle tutela dell'utenza, rapporto con gli enti gestori.

In questo quadro, la Regione provvede ad alcune importanti competenze quali l'assunzione delle determinazioni in ordine alla tariffa di riferimento da articolarsi per bacini tariffari; alla rilevazione e controllo, anche attraverso la definizione di sistemi di contabilità analitica, dei costi dei gestori e delle relative dinamiche; alla misurazione e monitoraggio del livello di qualità del servizio; alla definizione dei regolamenti di servizio.

Alla Regione è inoltre attribuita una competenza di tipo sanzionatorio, relativa in particolare alla irrogazione di multe in caso di inadempienze dei gestori relative all'applicazione delle tariffe, alla fornitura delle informazioni, alle inadeguatezze organizzative, ecc. (comma 5).

La Regione svolge dette funzioni attraverso la già citata struttura tecnica dedicata (art. 28, comma 7) il cui costo di funzionamento trova copertura nell'ambito del prelievo di una quota di "volume" tariffario (come accade ora per le agenzie di ambito territoriale ottimale) nel rispetto del limite di spesa fissato dalla Giunta regionale.

La legge inoltre, all'art. 29, nel confermare il territorio provinciale quale aggregazione minima di ambito territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni spettanti alle autonomie, individua le funzioni che, una volta soppresses le agenzie di ambito, saranno svolte dai soggetti, provincia e comuni, partecipanti obbligatoriamente alla forma di cooperazione, con le modalità che gli stessi individueranno nella convenzione da sottoscrivere ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. 267/2000.

A livello di ambito territoriale ottimale sono quindi svolte le funzioni di individuazione delle necessità di sviluppo infrastrutturali e l'affidamento del servizio, con quanto ne consegue sotto il profilo della gestione del rapporto contrattuale con il gestore del servizio.

Anche il costo del personale dipendente dagli enti locali ai sensi della legge regionale trova copertura nella tariffa del servizio.

All'articolo 30 sono previste delle norme a tutela degli utenti attraverso, da un lato, il rafforzamento dell'autorità regionale di vigilanza prevista all'art. 20 della legge regionale 25/1999 a cui vengono attribuiti compiti di conciliazione, per la definizione delle controversie aventi ad oggetto il rispetto dei parametri di qualità, delle prestazioni erogate agli utenti, ferma restando la facoltà degli utenti di adire l'autorità giudiziaria, nonché l'approvazione della Carta del servizio pubblico, dall'altro la costituzione di un comitato consultivo degli utenti presso l'autorità regionale.