

## Linee della nuova legge regionale su acqua e rifiuti

di Renata Briano

L'articolo 1 della legge 42/2010 ha soppresso le Autorità d'Ambito Territoriale, attribuendo contestualmente alle Regioni l'incarico di attribuire con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Il compito di queste autorità, sopprese nella logica della "riduzione dei costi della politica" (nonostante avessero costi di gestione molto ridotti) era quello di regolare e controllare l'organizzazione del servizio idrico integrato e il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

Le Regioni hanno ora una certa libertà d'azione nella determinazione dei nuovi assetti, ma dovranno sempre muoversi in base al principio degli ambiti territoriali ottimali (ATO) che rimangono pienamente in vigore anche nel presente quadro normativo.

Nella nostra Regione la soluzione "naturale" è, a mio giudizio, quella di individuare come ATO i territori delle quattro Province e di attribuire quindi alle Province stesse le funzioni precedentemente affidate alle Autorità d'ambito, in un'ottica complessiva che veda la supervisione e il coordinamento da parte della Regione e il forte coinvolgimento dei Comuni nella fase operativa.

Per quanto riguarda il Servizio Idrico Integrato (SII) alle Province spetterebbe il compito di approvare il Piano d'ambito, di determinare le tariffe e di scegliere le forme con cui gestire e affidare il SII.

Nella determinazione dei Piani d'ambito occorrerà tenere assieme le diverse esigenze del territorio, nel quale, in particolar modo nella Provincia di Genova, ma anche, seppur in modo minore nelle altre tre Province, è spesso difficile coniugare le necessità e gli interessi di una grande città con quelle dei tanti piccoli comuni del territorio provinciale. In questo senso una proposta potrebbe essere quella di introdurre il metodo della "doppia maggioranza" nell'espressione del parere vincolante dei comuni sul Piano: la maggioranza della popolazione residente e la maggioranza numerica dei Comuni.

Sarebbe inoltre importante, quale contributo all'integrazione del sistema e come punto di vista più complessivo e sistematico, istituire un osservatorio regionale, allo scopo di rendere più coordinata ed omogenea l'attività svolta dalle Province e di fornire un supporto tecnico-scientifico importante.

Il dibattito sull'acqua come bene pubblico e sui tipi di gestione, pubblico, privato o misto del servizio idrico è stato molto vivace ed acceso negli ultimi mesi, soprattutto in seguito alla campagna referendaria promossa per abrogare alcune parti della legge 132/2008 e 152/2006 (Codice dell'Ambiente). Ora se da un parte è sacrosanto riaffermare che, come previsto dallo stesso Codice dell'Ambiente, l'acqua è un bene pubblico, per quanto riguarda la gestione del servizio credo che occorra operare in modo pragmatico, fuori dallo scontro ideologico pubblico/privato, valutando di volta in volta, sulla base delle specificità dei territori e delle reti, quale sia il modello di gestione più utile ai cittadini, ossia come raggiungere un servizio efficiente senza rendere eccessivamente onerose le tariffe.

Per fare questo, però, il ruolo pubblico del controllo, va riaffermato con forza, perché consente di definire standard di qualità, monitorare i risultati, applicare sanzioni o incentivi, dare efficienza, garantire equità e uso sostenibile dell'acqua.

Occorre, inoltre, riprendere e riaffermare il principio ispiratore della Legge Galli (ancora non del tutto attuata, anche nella nostra Regione) riconoscendo e valorizzando il ruolo fondamentale degli enti locali nelle scelte di affidamento del servizio e portando alla realizzazione delle opere necessarie per migliorare il sistema idrico integrato (acquedotti, fognature e depurazione).

Mentre in alcune realtà i Comuni forniscono direttamente il servizio "in house" con buoni risultati, nella maggior parte dei casi la necessità di importanti investimenti per la manutenzione, il rinnovamento o la realizzazione delle strutture rendono necessario l'intervento di un piano di investimenti difficilmente alla portata di una singola amministrazione comunale. Il problema in questi casi è quello di trovare un ragionevole "punto di equilibrio" nel quale, fatta salva la regia pubblica, si possano tenere insieme qualità ed economicità del servizio e adeguata resa economica per il gestore; in questo senso è auspicabile che, malgrado la forte crisi della finanza pubblica si possa continuare ad intervenire per "calmierare" la tariffa sostenendo ad esempio, come ha fatto l'ATO di Genova i cittadini in condizione di disagio sociale.

In materia di gestione integrata dei rifiuti credo che possa valere un analogo ragionamento, con l'affidamento delle funzioni precedentemente in carico alle Autorità alle Province con i tradizionali compiti di definire il Piano d'ambito, di regolare le tariffe e di affidare in gestione il servizio.

Anche per quanto riguarda il ciclo dei rifiuti tante sono ancora le criticità da risolvere nella nostra Regione a partire dal superamento dello smaltimento in discarica, come unica soluzione. Anche in questo campo il dibattito è stato davvero troppo ideologico e soluzioni tecnicamente all'avanguardia ed economicamente a portata di mano vengono dipinte come il "male assoluto" o come attentati alla salute pubblica compiuti in nome di oscuri interessi economici.

La priorità rimane quella di diminuire i rifiuti e incrementare la raccolta differenziata e in questo senso possiamo registrare molti segnali positivi, anche grazie alla maggiore sensibilità e disponibilità dei cittadini. Tuttavia non è possibile rimandare all'infinito una decisione sulla chiusura del ciclo dei rifiuti, nell'interesse di tutti e nell'ottica della massima tutela dell'ambiente e della salute.

In tutte e due le materie in questione sarà quindi opportuno stabilire regole certe e chiare in materia di termini e inadempienze e definire strumenti certi con cui la Regione possa intervenire per risolvere le tante situazioni di *empasse* che spesso si vengono a creare, onde garantire la continuità del servizio per i cittadini in due materie davvero fondamentali per la vita della comunità ligure.

Naturalmente la responsabilità della legge ricade sul Consiglio regionale che avrà certamente modo di discutere approfonditamente i vari aspetti della nuova legge. Mi auguro che il dibattito si possa svolgere senza pregiudiziali e rapidamente, per affrontare al più presto i problemi in campo e garantire a tutti un servizio efficiente.

## Servizi pubblici locali, mercato, qualità per i cittadini: lo stato dell'arte

Il processo di apertura del settore dei servizi pubblici locali non è andato avanti, in questi anni, in maniera omogenea. Da qui partirei, senza la pretesa di essere esaustivo, ma solo per dare conto di questa disomogeneità con riferimento ai principali “servizi a rete”.

Per quanto riguarda l'energia elettrica, la liberalizzazione ha fatto indubbiamente passi in avanti, anche se meritano un approfondimento gli scenari aperti dalla scelta di “rientro” nel nucleare e, più in generale, del mix produttivo prospettico delineato (il 25-25-50 proposto dall'ex Ministro Scajola). Infatti, gli assetti di mercato corrono il rischio di essere pesantemente messi in discussione da un approccio che non consideri –magari per proporre idonee soluzioni- le difficoltà che possono nascere nel momento in cui si ipotizza che il 50% del mercato abbia prezzi che non si determinano nel mercato stesso, ma sono fissati dal potere politico. Sia chiaro: non è qui in discussione l'opportunità –condivisa- di riequilibrare e diversificare le nostre fonti di produzione. Ma se, com'è naturale nel medio-breve periodo, alle fonti rinnovabili deve essere garantito, attraverso forme di incentivazione, un certo prezzo che le renda economicamente sostenibili, e se chi si candida a fare il nucleare chiede una qualche forma di assicurazione sui prezzi di vendita dell'energia (e se questo soggetto, tra l'altro, è *l'incumbent* e quindi parte in una posizione “non di svantaggio” in termini di mix di produzione e, quindi, di modulazione), alla fine cosa rimane del mercato? Nel gas, al contrario, la situazione appare più articolata: se la possibile definizione di un congruo numero di ambiti di partenza, di una certa dimensione, con l'obiettivo di stimolare poi un'ulteriore riduzione naturale, “spinta” dal mercato, appare coerentemente funzionale ad una razionalizzazione del settore, il permanere di un sostanziale monopolio di fatto relativamente all'approvvigionamento della materia prima ed al governo delle infrastrutture di trasporto e di stoccaggio non lasciano ben sperare, e pongono pesanti interrogativi in merito alle possibilità di affermazione di una reale competizione nel settore. Competizione infatti che, per poter usare la “leva” prezzo al fine di favorire gli *switch* nel civile, ha bisogno di un'apertura significativa del mercato a monte della distribuzione.

Quanto al settore idrico, va per prima cosa sottolineato come ancora una volta si sia preferito l'approccio “mordi e fuggi” (con poche norme inserite all'ultimo minuto nella legge comunitaria) rispetto alla costruzione di un quadro normativo organico. La dimostrazione emblematica di questo sta nella mancata previsione di un'Autorità Indipendente di Regolazione del settore: come è infatti

realisticamente ipotizzabile di poter intervenire in un settore così delicato e “sensibile” senza considerare che il processo che si vuole avviare ha bisogno di essere “garantito” da un soggetto terzo, autorevole ed indipendente? E questo per una serie di buone ragioni, che vanno dalla necessità di individuare di tariffe che consentano gli investimenti necessari alla manutenzione ed allo sviluppo della rete, senza che questo faccia perdere di vista l’aspetto “sociale” e “comune” del bene acqua, al bisogno di prevedere forme standardizzazione dei bandi e dei contratti, così da evitare il rischio di “cattura” delle amministrazioni periferiche (specie se di piccole dimensioni) da parte dei soggetti gestori, fino alla necessità di “manutenere” in maniera adeguata convenzioni complesse e di durata trentennale. Pensare di fare tutto questo senza dare a tutti (amministrazioni periferiche, cittadini ed imprese) la garanzia di un’Autorità Indipendente di Regolazione significa non capire come funzionano questi mercati e questi servizi, e limitarsi a fare “norme manifesto” senza poi porsi il problema di dare loro reale efficacia (e tutti sappiamo, fin dalle “grida manzoniane” quanto questa sia prassi purtroppo diffusa nel nostro Paese...).

Tutto ciò conferma come il tema dei servizi pubblici locali sia certamente complesso. Quando si parla di servizi pubblici locali si parla di servizi che vanno a soddisfare bisogni fondamentali della collettività, pertanto è importante, da un lato, lavorare per un approccio organico, ma è anche importante capire cosa si mette al centro.

Io credo che, se si vuole affrontare correttamente questo tema, al centro sia doveroso mettere il cittadino e il suo diritto ad avere servizi di buona qualità ad un prezzo corretto.

In questo senso, il primo punto su cui bisogna confrontarsi è quello privatizzazione-liberalizzazione, perché la teoria ci dice che bisogna prima liberalizzare e poi privatizzare, altrimenti si corre il rischio o di trasferire una rendita di monopolio dal pubblico al privato. Un esempio recente è quello del decreto Ronchi, dove il Governo ragiona al contrario, ossia pone vincoli molto rigidi in tema di privatizzazione, e quindi l’effetto che si ottiene pare essere prevalentemente quello, diciamo così, di “spartire” la rendita di monopolio del pubblico con qualche privato, il tutto senza alcun vantaggio certo e chiaro per i cittadini e per i consumatori. Questo è reso evidente dal fatto che le concessioni *in house* vanno a scadenza purché nel soggetto pubblico che ne è titolare entri il privato almeno per il 40 per cento. Quindi, in questo modo, invece di stabilire di bandire una gara, visto che si tratta di una concessione *in house* e che magari chi ha vinto la gara poteva non essere il soggetto che dava la migliore qualità e il miglior prezzo ai cittadini, si prevede di fare entrare un privato e questo, di per sé, sana la questione.

Un’altra cosa che non ha funzionato nelle liberalizzazioni in Italia è il tema delle gare: molto spesso abbiamo a che fare con gare che sono assolutamente non vere e ciò dipende anche dal fatto che i soggetti che sono chiamati a bandire le gare, da un lato, non hanno le competenze per poterlo

fare, dall'altro, molto spesso sono in palese conflitto di interessi rispetto chi si aggiudicherà la gara stessa.

Inoltre, vi è la questione delle Autorità di regolazione, nel senso che la concorrenza perfetta non è uno stato naturale del mercato; le imprese vanno alla ricerca di un vantaggio competitivo nei confronti delle altre, e quindi là dove lo si ritenga opportuno, bisogna realizzare interventi affinché la concorrenza venga mantenuta: al contrario, il Governo pare guardare con fastidio alle Autorità.

L'approccio al tema, invece, dovrebbe essere profondamente diverso: occorre mettere al centro i consumatori sapendo che si deve tra l'altro affrontare –in tema di ciclo idrico- una questione delicatissima, che è quella degli investimenti che bisogna effettuare nel nostro Paese, in quanto il dato di oltre il 35 per cento di perdite degli acquedotti in Italia è purtroppo realistico.

Occorre, dunque, fare investimenti e che questi siano finanziati: sia che li faccia il pubblico, sia che li faccia il privato, gli investimenti devono avere una sostenibilità finanziaria. Se il finanziamento è a carico della fiscalità generale, dobbiamo avere il coraggio di andare a dire che la fiscalità generale probabilmente deve crescere o diventare più efficiente per finanziare gli investimenti nell'acqua; se gli investimenti devono essere finanziati dal settore stesso, dobbiamo sapere che probabilmente le tariffe sono destinate a crescere perché si dovrà investire parecchio, o che bisognerà riuscire a recuperare, attraverso gli interventi regolatori, importanti spazi di efficienza e produttività.

Quindi la scelta migliore era quella di non perseguire un approccio ideologico qual è quello che, a mio modo di vedere, si è voluto assumere ma, invece, di mettere correttamente in competizione pubblico e privato allo scopo di garantire la qualità e il servizio migliore ai cittadini.

Federico Testa

Professore di economia e gestione delle imprese, Università di Verona

Deputato Partito Democratico

Eugenio Piovano

Con la recente pubblicazione del Regolamento attuativo dell'art. 23 bis del D.l. 25 Giugno 2008 n. 112, si è completato il quadro normativo in materia di procedure per l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Nei prossimi mesi dovremmo quindi assistere a quel processo di riorganizzazione e "liberalizzazione", su cui si discute da oltre una quindicina di anni, e che viene ritenuto da molti condizione indispensabile per adeguare questi servizi agli standard europei.

In realtà, come gli articoli contenuti in questa monografia vogliono illustrare, la situazione è ancora assai complessa (si veda in proposito l'utile "sunto" di Enrico da Molo) e si intreccia con altri nodi, anch'essi giunti al pettine, che riguardano in generale la presenza del Pubblico (segnatamente quello delle autonomie locali) nell'economia.

Oltre alla Legge 133/2008, che recepisce il citato d.l. 112, scadenze ravvicinate riguardano anche gli adempimenti della Legge 244/2007, che consente alle amministrazioni pubbliche di detenere partecipazione esclusivamente in società che abbiano per oggetto attività strettamente necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ponendo l'obbligo di dismettere entro diciotto mesi (e quindi ora) le partecipazioni vietate, nonché della Legge 248/2006 (di recepimento del cosiddetto "decreto Bersani") che regola l'attività delle società che svolgano servizi strumentali a favore degli enti locali.

L'entità economica di tale processo è certamente rilevante (il valore delle società partecipate dagli enti locali viene stimato nell'ordine dei venti miliardi di euro a cui si aggiungono i sette miliardi di quelle quotate in borsa) ed è certamente importante il significato che assume a livello sociale intervenendo su servizi essenziali per il cittadino.

In questa monografia abbiamo cercato di presentare tutti questi diversi aspetti, a partire dalla dimensione europea – come d'obbligo vista la natura della rivista – con il contributo dell'On. Sergio Cofferati, offrendo alla riflessione dei lettori esperienze e spunti che riguardano i vari diversi settori (acque, trasporti etc) ai diversi livelli istituzionali (Regione, Province, Comuni), ma anche aziendali (AMT, IREN etc).

Di particolare significato l'esperienza del Comune di Genova, illustrata nell'intervento dell'Assessore Farello, che, oltre ad essere proprietario, insieme ad altri enti locali, di uno dei maggiori player in campo nazionale, la citata IREN, governa una galassia di oltre trenta società, che intervengono operanti nei settori più diversi (dalle manutenzioni alla garanzia fidi), che diventano oltre un centinaio considerando senza contare le partecipazioni di secondo, terzo e quarto livello, spesso intrecciate tra loro.

Data per scontata l'esigenza di un riordino (una prima scadenza normativa è comunque prevista entro il dicembre dell'anno in corso), mi pare assai condivisibile l'impostazione di Farello, tesa ad affrontare questo passaggio in una prospettiva contemporaneamente "industriale" (nel senso della elaborazione di strategie che coniughino capacità di produzione ed organizzazione dei servizi) e "sociale" (qualità dell'occupazione e prezzi equi per l'utente).

Infatti, da un lato le esigenze di bilancio (che pure sono stringenti) e dall'altro gli obblighi imposti dalla norma (su cui peraltro pende una proposta di referendum abrogativo che ha raccolto – anche nella nostra regione – un'adesione al di là di ogni aspettativa) rischiano di produrre quella "privatizzazione senza liberalizzazione" su cui interviene l'on. Testa nel suo articolo, destinata a risolversi in un danno sia per i comuni, in termini di perdita patrimoniale, sia per i consumatori, in

termini di mancata riduzione delle tariffe. Gli esempi concreti rispetto ad esperienze passate non mancano.

Il vizio ideologico "privato è bello" di cui sembra soffrire l'azione del governo (non mancano peraltro insinuazioni sul fatto che consegnare determinati mercati agli "amici degli amici" – come ad esempio può avvenire nel caso dei rifiuti – rappresenta quasi più una prassi che non un'ideologia per questa maggioranza) si appoggia a slogan che hanno facile presa nella pubblica opinione, ("Fuori la politica dai servizi al cittadino!"). In questi termini un esponente locale del centro destra, in un recente convegno sull'argomento, difendeva l'azione del governo.

E', del resto, di pochi giorni fa l'inchiesta della trasmissione "Report" in cui si riferiva delle 4.000 (quattromila!) nomine nelle società pubbliche in Regione Lombardia, tradotto da uno dei personaggi intervistati in: "ottantamila funzionari di partito in tutta Italia".

Il problema, al di là delle strumentalizzazioni e delle contraddizioni (l'invadenza dei partiti nelle società pubbliche viene generalmente attribuito alla sinistra, ma, come testimonia anche il caso precedentemente citato, non è che la destra si tiri indietro) è reale. In questo senso l'occasione del riordino che prima si citava diventa un'occasione da non perdere per "disboscare" il campo ed evitare, come talvolta accade, che l'azione degli enti locali si inciampi nei propri piedi (le aziende che esso stesso ha creato).

Sul fronte opposto, non è possibile non cogliere i pesanti condizionamenti ideologici che hanno portato alla raccolta delle firme per il cosiddetto "referendum sull'acqua". Sull'argomento intervengono Giancarlo Piombino, già Sindaco di Genova e per lunghi anni ai vertici di una esperienza storica di gestione privata del servizio idrico, che formula tra l'altro una interessante proposta per quanto riguarda la formazione della tariffa, ed ancora l'On. Testa, che pone, giustamente, il problema del reperimento dei capitali necessari per gli interventi, cui i referendari sfuggono.

Anche in questo caso, al grido: "contro la privatizzazione dell'acqua" (principio che riscuote un consenso generale ma che, occorre riconoscere, non è messo in discussione dai provvedimenti del governo), si conducono battaglie di altra natura, alcune delle quali condivisibili, come l'abolizione dell'art. 23 – bis così come è concepito, ~~a mio parere e condivisibili~~, altre assai meno, come ad esempio l'abolizione dell'art. 150 del D. Lgs. 152/06 (il secondo dei quesiti) ~~e che il quale impone il~~ superamento della frammentazione della gestione acque e rifiuti, causa prima delle disfunzioni che penalizzano questi servizi. Ancora una volta, se andasse in porto la strategia referendaria, insieme all'acqua sporca si butteranno via parecchi bambini.

Uno degli aspetti collegati alla "privatizzazione" dei servizi pubblici locali è quello del riassetto istituzionale. L'abolizione degli ATO (Ambiti Territoriali Ottimali) di cui al D. Lgs. 152/06 da parte del Governo e la delega alle regioni a legiferare in proposito costituisce una importante opportunità in proposito.

Le linee guida della emananda legge regionale sono tracciate dall'Assessore all'Ambiente Renata Briano, mentre il punto di vista e l'esperienza della Provincia, cui si prevede siano attribuiti i compiti prima affidati agli ATO (di cui peraltro le Province sono state, in qualche modo, riferimento) è illustrata nell'articolo dell'Assessore provinciale Perfigli.

In entrambi gli articoli è espressa una esigenza, che ritengo assai condivisibile, di rafforzamento del ruolo pubblico nel controllo della gestione dei servizi in questione. Ciò indipendentemente dalla natura, pubblica o privata, del soggetto gestore.

Questo vuol dire dotarsi delle competenze tecniche necessarie, da un lato, per elaborare contratti di servizio che rispondano alle finalità che gli Enti pubblici individuano (è noto che spesso sono i gestori stessi ad “ispirare” ~~se non addirittura a formulare tali documenti~~), dall’altro, per esercitare una funzione di controllo che non sia solo burocratico formale, ma sia in grado di intervenire sulla “qualità” del servizio prestato. A questi fini, in un ambito più generale, si pone anche il tema del rafforzamento delle strutture di controllo ambientale come l’ARPAL valutando l’opportunità di ulteriori interventi legislativi che ne adeguino l’organizzazione ed i compiti ~~le funzioni~~.

Un aspetto delicato, soprattutto nel campo della gestione dei rifiuti, riguarda la fase di transizione tra le gestioni attuali e l’individuazione del soggetto gestore d’ambito. In questo periodo, da parte di molte amministrazioni, si sta procedendo a gare per l’affidamento del servizio (in alcune realtà anche in presenza di situazioni di emergenza per quanto riguarda lo smaltimento, come ad esempio nell’ambito imperiese).

Nei capitolati è, nella generalità dei casi, correttamente richiesto un consistente incremento della raccolta differenziata. Tale incremento comporta investimenti in mezzi ed attrezzature (si pensi ad es. all’approntamento dei centri di conferimento) il cui ammortamento richiede un periodo pluriennale di contratto (tipicamente sei anni). Il rischio che si corre è di trovarsi, a regime, con una situazione “a macchia di leopardo” in cui i vantaggi in termini di razionalizzazione portati dalla ~~gestore unico~~ gestione unitaria non sono destinati a realizzarsi per la presenza di gestioni esistenti. E’ vero che, un po’ cinicamente, si può pensare che tra sei anni ben difficilmente saremo a regime, e che tale rischio è virtuale, tuttavia, al di là dei contenuti normativi (nella legge saranno verosimilmente inserite clausole di salvaguardia in proposito per cui ad es. il nuovo soggetto gestore si farà carico degli ammortamenti residui) sarebbe forse opportuno che, nelle more dell’approvazione ~~della legge~~, -si emanassero da parte della Regione linee di indirizzo in proposito.

Un altro aspetto assai interessante, evidenziato nell’intervento dell’Assessore Briano, riguarda il ruolo della Regione per quanto riguarda la “chiusura del ciclo” nella gestione dei rifiuti. A mio parere, se davvero si vuole superare la forma di smaltimento in discarica, la nuova legge dovrà porre le basi per pervenire, per quanto riguarda gli impianti, ad un vero e proprio sistema regionale unitario dal momento che, con l’esclusione dell’ambito genovese, non vi sono i numeri per pensare a soluzioni diverse.

E’ mio convincimento che, accanto al tema delle tariffe, in particolare della struttura delle tariffe, occorre pensare a meccanismi, anche di natura tributaria – sull’esempio della ecotassa che grava sullo smaltimento dei rifiuti in discarica – che contribuiscano adeguatamente al finanziamento dei servizi pubblici locali (alcuni esempi, per quanto riguarda i trasporti, sono offerti nell’intervento dell’AD di Riviera Trasporti).

Un’ultima considerazione riguarda ancora il referendum cui prima si è fatto cenno.

Al di là degli aspetti di contenuto, merito del referendum è senz’altro quello di aver attirato l’attenzione di una larga parte dell’opinione pubblica su questi argomenti ed aperto, come si diceva un tempo, un “dibattito di massa”.

In questo dibattito, con questa monografia, cerchiamo di intervenire sperando di offrire ai riformisti (mestiere sempre più difficile ~~in un~~ nell’attuale clima politico e culturale ~~!-dominato dalla demagogia e dal populismo!~~) qualche utile contributo.