

di C.M.

Servizi locali, il nuovo Testo unico dalla prospettiva degli enti d'ambito

Il dibattito al convegno di Anea. Priolo (Emilia Romagna): “Regione al lavoro per recuperare l'impugnativa sulla definizione degli impianti minimi per la Forsu”

Il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, affidato al testo unico approvato con il decreto legislativo n. 201 del 30 dicembre 2022, costituisce una delle riforme abilitanti del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Da qualsiasi prospettiva lo si guardi, il nuovo testo unico ha il merito di aver restituito organicità a una materia frammentata, pur non introducendo particolari elementi di novità. Tra i soggetti chiamati a tradurre in realtà i provvedimenti contenuti nel decreto spiccano gli Enti di governo d'ambito, che vengono fortemente chiamati in causa, soprattutto per quel che concerne i servizi pubblici locali di idrico e rifiuti. Il testo unico mette in evidenza la grande quantità e la complessità degli adempimenti posti in capo agli enti d'ambito, una complessità che però, spesso, non viene capita o adeguatamente tenuta in considerazione dai decisori politici. Come altri provvedimenti intervenuti in passato, anche il decreto legislativo n. 201/2022 non riconosce ai soggetti competenti la giusta robustezza e solidità, il bisogno di contare su figure competenti, in grado di applicare sul territorio le disposizioni dettate dall'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente.

Ad approfondire luci e ombre del nuovo testo unico sui servizi pubblici locali, da questo preciso punto di vista, ci ha pensato Anea, l'Associazione nazionale degli Enti di governo d'Ambito per l'idrico e i rifiuti, con un convegno dedicato al tema. L'incontro si è svolto il 10 febbraio a Bologna, alla presenza del vicepresidente della Regione Emilia Romagna, nonché assessore alla Transizione ecologica, **Irene Priolo**.

L'assessore, nell'aprire il convegno, ha lodato la scelta della Regione di delimitare un unico ambito ottimale di carattere regionale, con la definizione dell'Agenzia territoriale dell'Emilia Romagna per i servizi idrici e i rifiuti (Atersir) come soggetto regolatorio. Malgrado le iniziali e inevitabili difficoltà connesse al passaggio da più ambiti provinciali a un unico ambito territoriale, la scelta dell'Emilia Romagna è stata definita da Priolo come “lungimirante, appropriata e vincente”, una decisione che con il tempo si è rivelata la chiave del successo di una Regione virtuosa nella gestione dei servizi idrici e dei rifiuti. Il servizio idrico integrato, in particolare, restituisce alla Regione un modello industriale talmente virtuoso da limitarne l'accesso ai finanziamenti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, dato che le perdite di rete registrate a livello regionale si assestano attorno al 27%, al di sotto del 35% nazionale. La definizione di un ambito regionale e di Atersir come braccio destro ha consentito all'Emilia Romagna di compiere scelte coraggiose, come la decisione di prorogare al 31 dicembre 2027

tutti gli affidamenti in essere nel proprio territorio. In questo caso – ha ricordato Priolo – si è trattato di una scelta appoggiata anche dalla Corte Costituzionale (**v. Staffetta Acqua 13/05/22**), che testimonia l'adeguatezza dell'orientamento dell'amministrazione regionale. Un'altra questione spinosa che ha coinvolto di recente l'Emilia Romagna, ricordata nel corso del convegno, riguarda la scelta di classificare come minimi tutti gli impianti di trattamento della frazione organica dei rifiuti solidi urbani presenti sul territorio. La delibera regionale, criticata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (**v. Staffetta Rifiuti 10/01**), è stata annullata circa un mese fa dal Tar per l'Emilia Romagna (**v. Staffetta Rifiuti 19/01**), ma l'assessore ha dichiarato la faccenda tutt'altro che conclusa. “Stiamo lavorando nel tentativo di recuperare l'impugnativa persa, – ha chiosato – siamo convinti della scelta che abbiamo fatto e proveremo con i denti a portarla avanti”.

Per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi pubblici locali, oggetto del convegno, la Regione ritiene ancora abbastanza coerente la legge del 2011, ma cercherà di capire nei prossimi mesi se c'è qualche rivisitazione da fare. “La gestione dei servizi pubblici locali – ha concluso Priolo – ha molto a che fare con la capacità di un sistema di essere competitivo, e quindi non soltanto con una buona gestione ambientale, con la capacità di restituire una buona qualità delle acque e dell'ambiente, perché in un sistema competitivo è possibile chiudere dei cicli, lavorare sull'impiantistica e alzare il livello anche quali-quantitativo delle regioni”.

La parola è passata poi al presidente di Anea, **Marisa Abbondanzieri**, che ha puntato la lente d'ingrandimento sul ruolo e sugli adempimenti in capo agli Enti di governo d'ambito. “C'era assolutamente bisogno di un decreto di riordino della disciplina – ha esordito Abbondanzieri – perché in questi anni si sono stratificate molte norme e andavano ricomposte in un testo unico che può essere utile anche per lavorare meglio, al di là delle valutazioni che ognuno può fare sul significato e la possibilità di applicarne gli articoli. Il provvedimento risponde alle esigenze del Pnrr, alla sua piena attuazione, e ha come obiettivo la promozione di dinamiche competitive che possono fare bene al paese. C'è un dato molto importante – ha proseguito – che a noi non può sfuggire: il decreto legislativo chiama fortemente in causa gli enti locali, gli enti competenti a regolare e organizzare i servizi pubblici locali di rifiuti e idrico, le Regioni e l'Arera”. Il decreto mette in evidenza, secondo Anea, la mole e la complessità degli adempimenti in capo agli enti d'ambito, raddoppiati dalla necessità di implementare il Pnrr. “Questa complessità – ha spiegato Abbondanzieri – non viene sempre capita, tenuta in considerazione, apprezzata, regolamentata dalla legislazione che via via si mette in campo sia a livello nazionale sia a livello regionale”. Cosa manca al testo unico? Manca l'attestazione della necessità di rafforzare gli enti d'ambito, di garantire loro le competenze necessarie per svolgere al meglio tutte quelle funzioni attribuite loro dalla legge. “Noi sentiamo fortemente il vuoto delle Regioni, – ha specificato il presidente di Anea – abbiamo l'impressione che ci sono realtà molto attente come l'Emilia Romagna e altre per le quali l'assetto della governance di idrico e rifiuti è un dato secondario, e in parte lo dimostra la legislazione con cui sono stati affrontati questi temi a livello regionale, in parte la struttura che si è data ai soggetti che si occupano di regolazione e programmazione”. L'auspicio dell'associazione è che nei prossimi anni si possa proseguire lungo un percorso di razionalizzazione degli ambiti territoriali su base regionale. Una sfida “faticosissima”, nella quale a fare la differenza è la visione politica dei servizi pubblici locali e di come devono funzionare sul territorio, al netto delle scelte relative alle modalità di gestione. “Se il regolatore ha una dimensione regionale, una visione complessiva e adeguata del territorio, delle strutture in grado di regolare, programmare e verificare, il livello dei servizi si innalzerà inevitabilmente”, ha dichiarato Abbondanzieri, lanciando un appello alla Regione Emilia Romagna affinché porti il tema sul tavolo della Conferenza Stato-Regioni.

La scarsa attenzione dedicata agli enti d'ambito emerge anche dalle ultime bozze del decreto legge Semplificazioni (**v. Staffetta 13/02**), dove all'art. 8 dedicato al rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari delle misure del Pnrr e dei soggetti attuatori non viene fatta alcuna menzione della possibilità di potenziare le strutture operative degli Ega. Abbondanzieri ha concluso il suo intervento lanciando un interrogativo molto netto: “è una dimenticanza? I ministeri dell'Ambiente, delle Infrastrutture e dell'Economia sono consapevoli che esiste un'autorità nazionale che si serve degli ambiti locali per disciplinare la regolazione?”.

L'intervento successivo è stato quello del professor **Giuseppe Caia**, docente presso l'Università Alma Mater Studiorum di Bologna. Sebbene non introduca grandi novità sul piano sostanziale – ha spiegato Caia – il decreto legislativo 201/2022 offre agli enti d'ambito e agli altri enti locali delle straordinarie possibilità. Non si tratta di una riforma né di una rivoluzione ma di un mero riordino della materia, che si limita a razionalizzare regole e principi pre-esistenti. La vera novità insita nel testo unico sui servizi pubblici locali risiede però nel modo in cui regole e principi vengono declinati. Il decreto cambia la concezione del modo in cui bisogna approcciarsi ai servizi pubblici locali, spostando l'attenzione sul tema della qualità. Se prima le norme sui servizi pubblici a rete venivano poste in essere per tutelare la concorrenza, oggi la concorrenza è intesa come un mezzo, un elemento che non deve mancare, mentre le regole contenute nel decreto vengono dettate con l'obiettivo di assicurare la qualità dei servizi. Caia ha definito sterili le polemiche attorno alle modalità di affidamento del servizio, perché l'obiettivo reale dovrebbe sempre essere la qualità. Parlando degli enti di governo d'ambito, Caia ha sottolineato che dovrebbero avere l'ambizione di svolgere un ruolo meramente tecnico. “L'Egato non deve avere l'ambizione di essere la stessa cosa del Comune o della Provincia – ha spiegato – se intendesse sostituirsi alle scelte politiche di questi enti non interpreterebbe in maniera adeguata il proprio ruolo. Il ruolo dell'ente d'ambito è tecnico. La dimensione ideale è la dimensione regionale. Gli Egato – ha aggiunto – sono un modo attraverso il quale la Regione, nella sua posizione di ente propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali, collabora istituzionalmente e strutturalmente con Comuni e Province”. Gli enti d'ambito, quindi, non dovrebbero incanalarsi in ruoli politici, ma mantenere un ruolo tecnico. Una disposizione del testo che secondo Caia potrebbe essere rivista è la previsione che in futuro gli Egato possano partecipare alle società. Consentendo questa opzione – ha concluso – “le graveremmo di un ruolo e di un compito che complicherebbe la loro struttura complessiva, che deve essere di grande qualità e incisività e che si inserisce in quel meccanismo di cooperazione tra amministrazioni finalizzato a migliorare il servizio per i cittadini”.

Il professore **Stefano Pozzoli** dell'Università di Napoli Parthenope ha invece definito il nuovo testo unico come una misura non necessaria, alla quale sarebbero preferibili la manutenzione e l'implementazione delle discipline di settore e il rafforzamento del testo unico delle società partecipate. “Questo decreto aggiunge poco, – ha chiosato – male non fa, ma credo che non sia un punto d'arrivo”. Pozzoli ha criticato in particolare la decisione del governo di imporre agli enti locali competenti di giustificare la scelta di affidare i servizi in house, dando conto del mancato ricorso al mercato. “L'affidamento in house – ha spiegato – può farlo solo chi può permetterselo, quindi perché non giustificare anche la scelta di altre modalità di gestione?”. A suo avviso, questa disposizione limita la discrezionalità amministrativa di chi deve decidere, caso per caso, come affidare i servizi locali. Bisognerebbe intervenire per garantire l'effettiva qualità dei servizi gestiti in house, non penalizzare la possibilità di ricorrervi.

L'ultimo intervento è stato quello del professore **Tommaso Bonetti**, docente presso l'Università Alma Mater Studiorum di Bologna. Bonetti ha definito la predilezione per

l'affidamento a mezzo gara come un intervento pro-concorrenziale. A suo avviso, il nuovo testo unico consente di avere finalmente un quadro organico vigente in tema di servizi pubblici locali, che punti, in prospettiva, ad assicurare l'omogeneità dello sviluppo e della coesione sociale e territoriale. Un'altra misura importante che vedrà la luce nei prossimi mesi e che avrà un impatto sull'affidamento dei servizi pubblici locali mediante gara è però anche la riforma del codice degli appalti. Le scelte compiute nella definizione del decreto legislativo 201/2022 e del nuovo Codice dei Contratti pubblici sono “straordinariamente in sintonia”, secondo Bonetti, soprattutto con riferimento a due elementi: il principio del risultato e il principio della fiducia. “In entrambi i provvedimenti si afferma che tutto il mercato dei contratti pubblici, quindi tutta l'azione amministrativa, dovrà essere ‘go-oriented’”, ha sottolineato. “Si chiederà di perseguire i risultati con la massima tempestività e il miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di competitività, correttezza e trasparenza. In questo ci vedo la maggiore sintonia tra i testi – ha proseguito – perché la concorrenza è funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti pubblici. Non è un valore in sé ma uno degli strumenti per ottenere i migliori risultati”. Lo stesso, secondo Bonetti, vale anche per il principio della fiducia, ed in particolare tra amministrazioni e operatori economici.

Le conclusioni sono state affidate al vicepresidente di Anea, **Leonardo Raito**, che ha ribadito, come Abbondanzieri, la necessità di rafforzare le competenze degli enti d'ambito. “Il decreto legislativo 201 richiama due concetti fondamentali nella programmazione dei servizi pubblici locali: etica e responsabilità. Due concetti – ha dichiarato, tirando le fila del discorso – che vengono declinati in due principi particolari: il rispetto della qualità del servizio e il rispetto dei criteri di soddisfazione dei bisogni degli utenti e dei cittadini. È un punto di partenza che credo sia fondamentale”, ha concluso.

© Tutti i diritti riservati

E' vietata la diffusione e o riproduzione anche parziale in qualsiasi mezzo e formato.