

## **La centralità dei Comuni per il governo ottimale dei Servizi Pubblici Locali**

***L'attuale assetto istituzionale e livello di efficienza dei SPL (Idrico e Rifiuti) nel panorama Nazionale e Regionale***

**Dicembre 2014**

## Premessa e obiettivo della presentazione

---

- Da molti anni ormai si discute del ruolo, delle finalità e delle dimensioni degli ATO intesi come Enti di personalità giuridica. Se sul fronte del Servizio Idrico Integrato (**SII**) la Legge Galli ha permesso, anche se con grandi ritardi nell'attuazione, di avviare e con il tempo "consolidare" la riorganizzazione dell'intero settore industriale, grazie anche alle attività svolte dalle Autorità d'Ambito a suo tempo costituite (pur rinnovellate a seguito dell'abolizione prevista dalla Legge Finanziaria 2008 e dalla L. 42/2010), in merito alla Gestione dei Rifiuti Urbani (**SGRU**) il processo di riorganizzazione stenta ancora oggi ad avviarsi concretamente.
- La causa nella mancata riorganizzazione del SGRU è dovuta sia ad un'inerzia dei Comuni ad avviare il cambiamento sia ad un sistema di norme che rinnovellate ed abrogate hanno creato un'incertezza strutturare con la quale le Istituzioni hanno dovuto fare i conti.
- Oggi, alla luce dei vari decreti che si sono succeduti dal 2011 in poi (Decreto liberalizzazioni, Decreto Sblocca Italia, ecc.), il quadro dell'assetto regolamentare sembra ormai puntualmente configurato.
- La norma nazionale lascia alcuni gradi di libertà alle Amministrazioni Regionali per la definizione / riparametrizzazione delle dimensioni degli Enti d'Ambito richiamando i principi di efficienza, efficacia e riduzione della spesa.
- L'obiettivo del presente documento è quello di fornire il quadro normativo ed istituzionale legato al SII e al SGRU al fine di avanzare alcune indicazioni sulla dimensione ottimale degli Enti d'Ambito.

## **Il quadro normativo relativo all'organizzazione del servizio per Ambiti Territoriali Ottimali**

## Disposizioni normative generali: i presupposti della D.L.138/2011 e s.m.i.

### Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali

Art. 3 bis D.L. 138/2011

1. A tutela della concorrenza e dell'ambiente, **le regioni** e le province autonome di Trento e di Bolzano **organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012.** La dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. **Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni** presentata entro il 31 maggio 2012 previa lettera di adesione dei sindaci interessati o delibera di un organismo associato e già costituito [...]

Fermo restando il termine di cui al primo periodo del presente, [...] è fatta salva l'organizzazione di servizi pubblici locali di settore in ambiti o bacini territoriali ottimali già prevista in attuazione di specifiche direttive europee nonché ai sensi delle discipline di settore vigenti o, infine, delle disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate nel presente comma [...]
- 1-bis. **Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo.** (comma introdotto dall'art. 34, comma 23, legge n. 221 del 2012)

# Disposizioni normative SII - D.Lgs. 152/06 modificato da Decreto Sbocca Italia

## Organizzazione territoriale del Servizio Idrico Integrato

Art. 147 D.Lgs. 152/06 mod. dall' art. 7 D.L. 12/09/14

1. I servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36. **Gli enti locali partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'articolo 143, comma 11.**
- 1-bis. **Qualora gli enti locali non aderiscano agli enti di governo dell'ambito individuati ai sensi del comma precedente entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il Presidente della regione esercita, [...] i poteri sostitutivi [...].**
2. Le regioni possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, **dei seguenti principi:**
  - a) **unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui**, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati;
  - b) **unicità della gestione;**
  - c) **adeguatezza delle dimensioni gestionali**, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici.
- 2-bis **Qualora l'ambito territoriale ottimale coincida con l'intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane.**

## Organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani

1. La gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di **ambiti territoriali ottimali**, di seguito anche denominati ATO, delimitati dal piano regionale di cui all'articolo 199, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettere m), n) ed o), e secondo i seguenti criteri:
  - a) **superamento della frammentazione delle gestioni** attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;
  - b) conseguimento di adeguate **dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative**;
  - c) **adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione** al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO;
  - d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;
  - e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;
  - f) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità.
2. Le regioni, sentite le province ed i comuni interessati, nell'ambito delle attività di programmazione e di pianificazione di loro competenza, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, provvedono alla delimitazione degli ambiti territoriali ottimali, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettera m). Il provvedimento è comunicato alle province ed ai comuni interessati. [...]
4. Le regioni disciplinano il controllo, anche in forma sostitutiva, delle operazioni di gestione dei rifiuti, della funzionalità dei relativi impianti e del rispetto dei limiti e delle prescrizioni previsti dalle relative autorizzazioni.
5. Le città o gli agglomerati di comuni, di dimensioni maggiori di quelle medie di un singolo ambito, possono essere suddivisi tenendo conto dei criteri di cui al comma 1.
6. I singoli comuni entro trenta giorni dalla comunicazione di cui al comma 2 possono presentare motivate e documentate richieste di modifica all'assegnazione ad uno specifico ambito territoriale e di spostamento in un ambito territoriale diverso, limitrofo a quello di assegnazione.
7. Le regioni possono adottare modelli alternativi o in deroga al modello degli Ambiti Territoriali Ottimali laddove predispongano un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'articolo 195.

Organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani

Art. 182 bis D.Lgs. 152/06

1. Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di:
  - a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali;
  - b) permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli **impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta**, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;
  - c) utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

## Disposizioni normative SGRU - D.L. 1/2012 (Decreto liberalizzazioni) (3/3)

### Promozione della concorrenza nei servizi pubblici locali

Art. 25 c. 4 D.L. 1/2012 (D.liberaliz.) conv. con L. 27/201

1. **Per la gestione ed erogazione dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani** sono affidate ai sensi dell'articolo 202 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e nel rispetto della normativa europea e nazionale sull'evidenza pubblica, le seguenti attività:
  - a) la gestione ed erogazione del servizio che **può** comprendere le attività di gestione e realizzazione degli impianti;
  - b) la raccolta, la raccolta differenziata, la commercializzazione e l'avvio a smaltimento e recupero, nonché, ricorrendo le ipotesi di cui alla lettera a), smaltimento completo di tutti i rifiuti urbani e assimilati prodotti all'interno dell'ATO. Nel caso in cui gli impianti siano di titolarità di soggetti diversi dagli enti locali di riferimento, all'affidatario del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani devono essere garantiti l'accesso agli impianti a tariffe regolate e predeterminate e la disponibilità delle potenzialità e capacità necessarie a soddisfare le esigenze di conferimento indicate nel piano d'ambito.



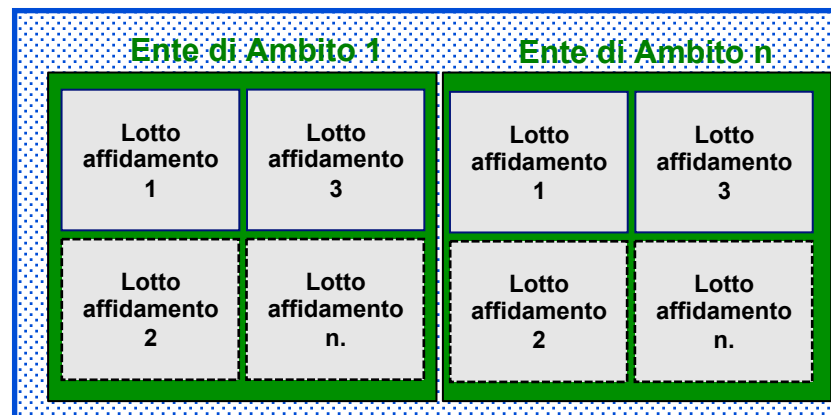
# I livelli di programmazione/regolazione e gestione

Sulla base dell'analisi delle norme generali e di settore è possibile distinguere **tre differenti livelli di programmazione/regolazione** dei SPL in particolare per quel che concerne il SII e il SGRU:

1. Livello territoriale di programmazione, organizzazione e governo dei servizi;
2. Ambito Territoriale Ottimale/dimensione territoriale degli Enti d'Ambito: basata su principi/strategie di carattere ambientale, sociale, di sviluppo territoriale di efficienza ed efficacia del servizio (**differenziazione territoriale e socio-economica e proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizi**);
3. Sub-ambito/dimensione del lotto di affidamento del servizio: per la necessità di conseguire assetti gestionali efficienti in grado di sfruttare economie di scala e di promuovere la concorrenza.

## Struttura Generale della Pianificazione e Regolazione

### Programmazione Regionale

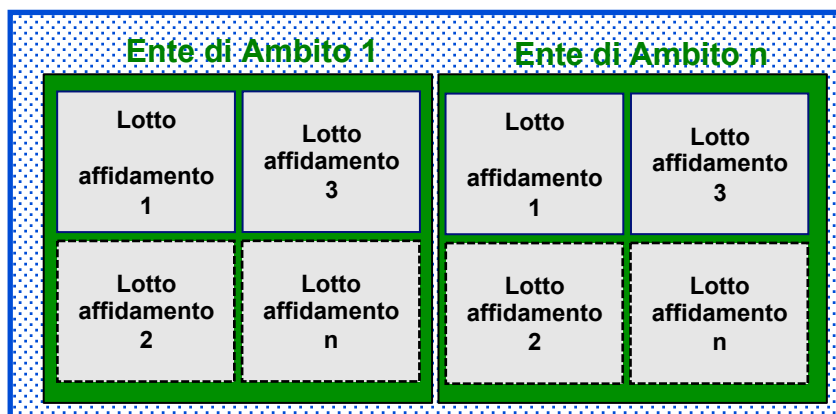


# Differenti modelli organizzativi previsti dalla normativa

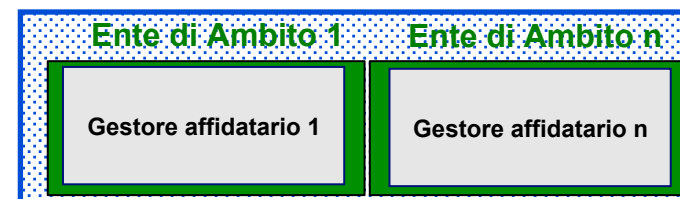
Struttura Pianificazione e Regolazione SGRU

Struttura Pianificazione e Regolazione SII

Amministrazione Regionale

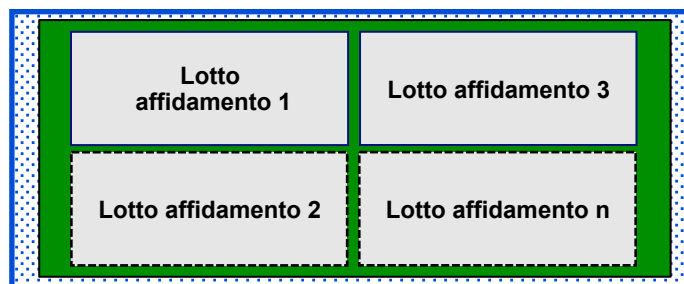


Amministrazione Regionale

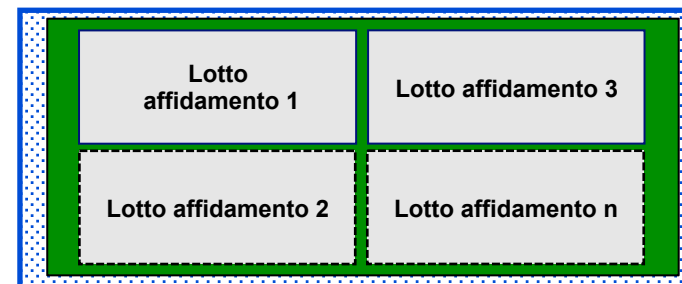


Nel caso di Ambiti sub-regionali, la norma prevede l'unicità della gestione

Programmazione Regionale/Ente di Ambito Regionale



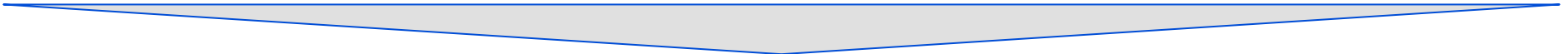
Programmazione Regionale/Ente di Ambito Regionale



## Considerazioni

---

- Le norme di settore del SGRU e del SII, ai fini della determinazione della dimensione degli ambiti territoriali, nascono dagli stessi principi di perseguimento di **economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio, mentre si differenziano sui criteri** (per il SGRU, oltre ai parametri fisici, demografici, tecnici, si fa riferimento anche alle ripartizioni politico-amministrative).
- Mentre per il SII la norma prevede la sostanziale corrispondenza tra Enti di Ambito e Ambiti di Affidamento, per il SGRU non è esplicitamente previsto.
- Alla Regione è data libertà nella definizione della dimensione degli Enti d'Ambito: la norma generale dà indicazione solo sul **minimo dimensionamento**:
  - ✓ per i rifiuti l'ambito provinciale
  - ✓ per l'idrico il bacino idrografico.
- Esiste poi la possibilità di sub ambiti per l'affidamento del servizio per il SGRU, mentre per il SII solo nel caso di Enti di Ambito su scala regionale.



- In tale contesto diventa rilevante, dal punto di vista del governo politico ed industriale del territorio, la definizione della dimensione ottimale degli Enti di Ambito (SII e SGRU). Per quanto riguarda i rifiuti tale dimensione può non coincidere con la dimensione ottimale degli affidamenti e quindi dell'efficienza gestionale.

## **Il quadro dell'assetto istituzionale attuale**

## Assetto istituzione per Regione: evoluzione sul numero di Enti d'Ambito

### Enti di Ambito: Rifiuti

Regione	ATO previsti al gennaio 2007	ATO previsti al marzo 2014	differenza
Piemonte	8	4	-4
Valle d'Aosta	1	1	0
Lombardia	12	12	0
Liguria	4	1	-3
Trentino AA	2	2	0
Veneto	9	1	-8
Friuli V.G.	4	1	-3
Emilia Romagna	9	1	-8
Toscana	10	3	-7
Umbria	4	1	-3
Marche	4	5	1
Lazio	5	5	0
Abruzzo	4	1	-3
Molise	3	3	0
Campania	5	7	2
Puglia	15	6	-9
Basilicata	2	1	-1
Calabria	5	5	0
Sicilia	27	18	-9
Sardegna	8	1	-7
<b>Tot. Italia</b>	<b>141</b>	<b>79</b>	<b>-62</b>

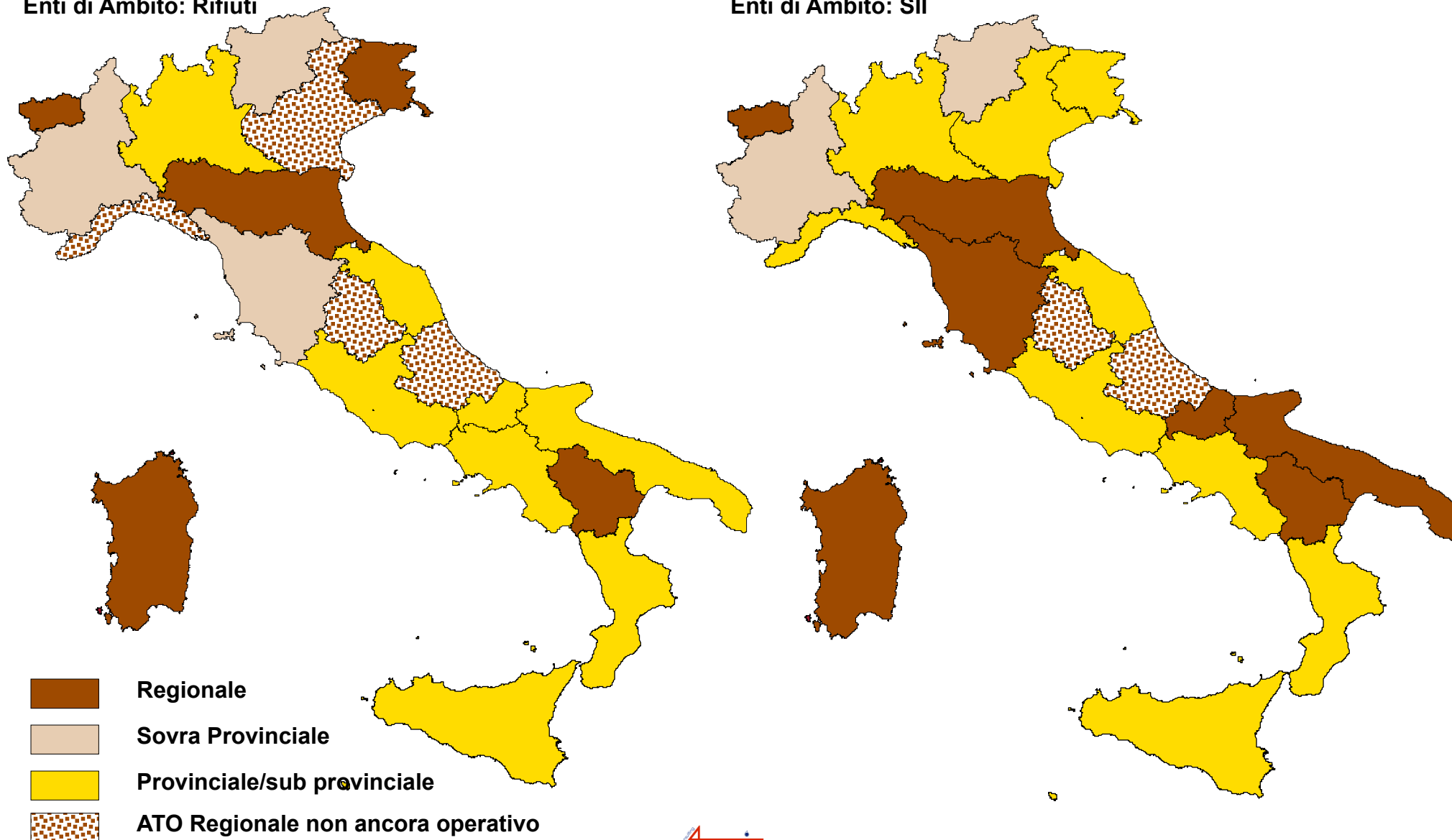
### Enti di Ambito: SII

Regione	ATO previsti ante L. 41/2010	ATO a gennaio 2014	differenza
Piemonte	6	6	0
Valle d'Aosta	1	1	0
Lombardia	13	13	0
Liguria	4	5	1
Trentino AA	0	0	0
Veneto	8	8	0
Friuli V.G.	4	4	0
Emilia Romagna	9	1	-8
Toscana	6	1	-5
Umbria	3	1	-2
Marche	5	5	0
Lazio	5	5	0
Abruzzo	6	1	-5
Molise	1	1	0
Campania	4	4	0
Puglia	1	1	0
Basilicata	1	1	0
Calabria	5	1	-4
Sicilia	9	9	0
Sardegna	1	1	0
Lemene	1	1	0
<b>Tot. Italia</b>	<b>93</b>	<b>70</b>	<b>-23</b>

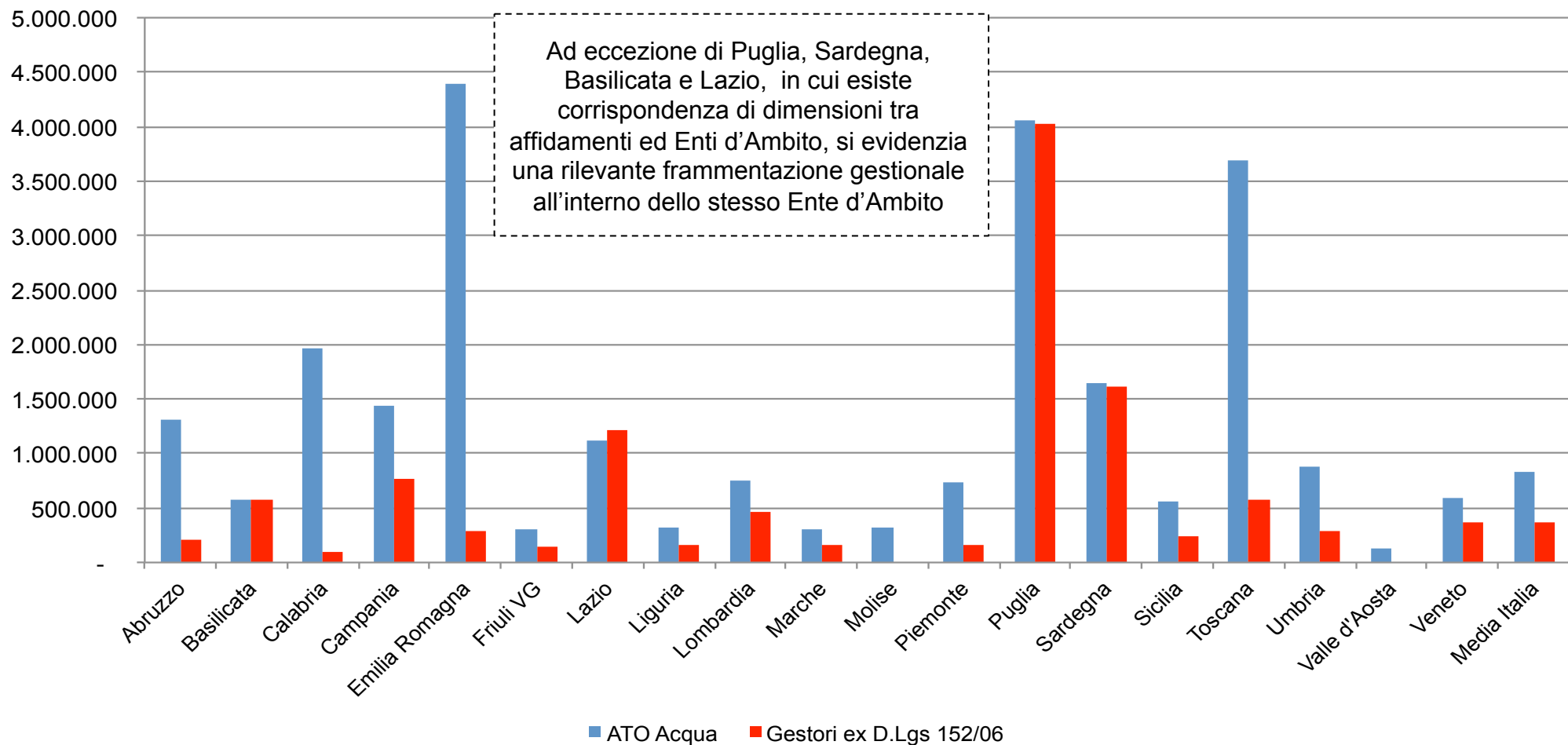
# Quadro complessivo dell'assetto istituzionale: ATO previsti SII e SGRU

Enti di Ambito: Rifiuti

Enti di Ambito: SII



## Dimensione media delle gestioni affidate del SII vs dimensione media degli Enti d'Ambito



Fonte: elaborazioni Agenia su dati Blue Book, 2014

N.B: solo affidamenti in attuazione del D.Lgs. 152/06, no altri gestori, no gestioni in economia

## **Attuali livelli di efficienza organizzativa delle Gestioni**



## Analisi di *benchmarking* - SII e SGRU

- Di seguito si riportano i risultati di un'analisi di *benchmarking* condotta per alcuni Gestori appartenenti al sud delle Marche, sia per il SII sia per il SGRU.
- L'analisi è orientata a valutare le gestioni in termini di qualità dell'erogazione del servizio (efficacia) e dei costi per il suo svolgimento (efficienza).
- I dati utilizzati per il confronto sono tutti estrapolati ed elaborati da fonti ufficiali: per il SII dal Blue Book 2014, per il SGRU dal Rapporto Ispra 2014.

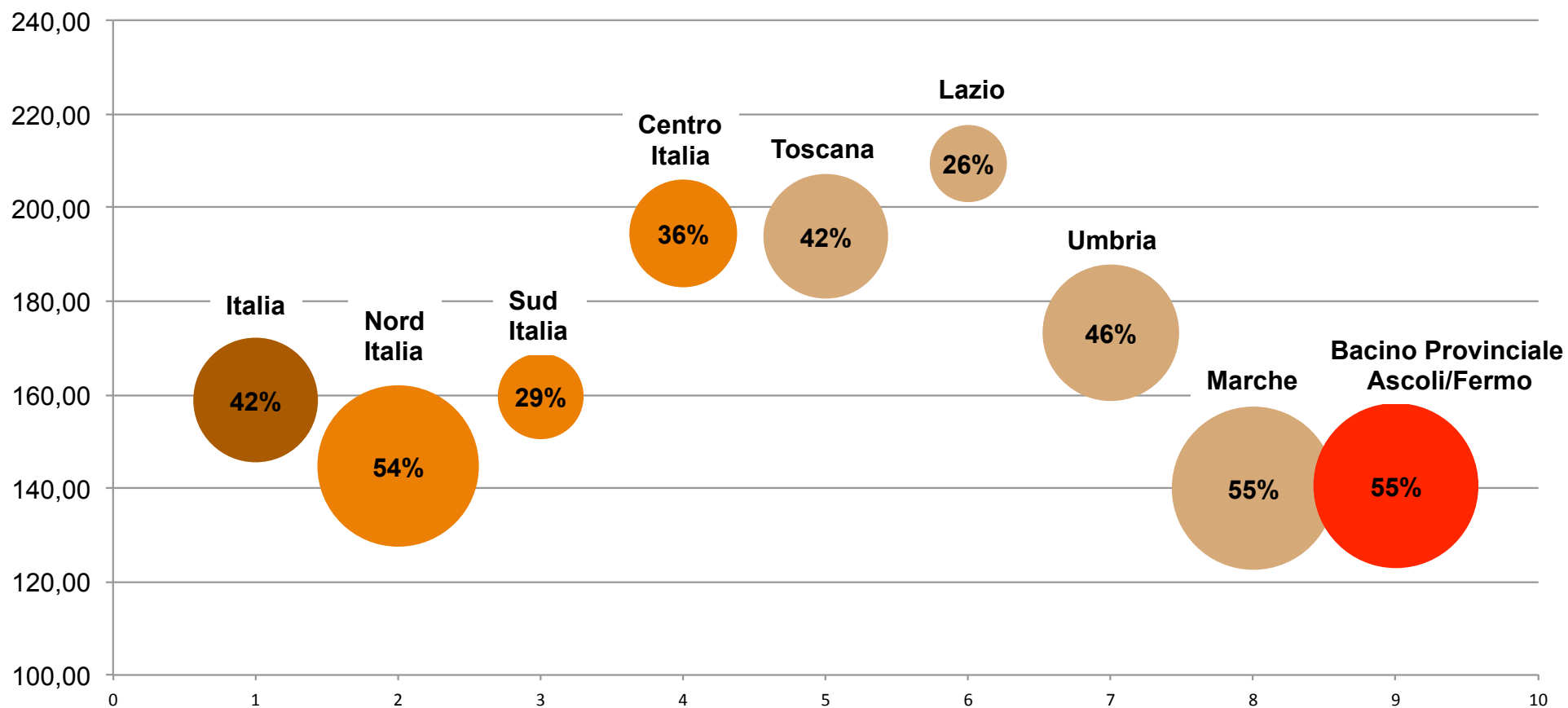
	Bacino Fermano (FM)	Bacino PicenAmbiente (Ap)	CIIP
Settore	SGRU	SGRU	SII
Abitanti	123.849	154.540	303.937
Numero comuni	8	29	59

- L'analisi di *benchmarking* evidenzia un **elevato livello di efficienza del Gestore CIIP (SII)** anche in considerazione dell'elevato livello di infrastrutturazione del servizio. A fronte di una tariffa contenuta si ha un volume di capitale investito di primaria rilevanza.
- In merito al SGRU il bacino del Piceno+Ascoli si **posizione ai primi posti, sia in termini di raggiungimento dell'efficienza della raccolta differenziata sia in termini di efficienza del servizio.**

# I Livelli di efficienza e di efficacia della SGRU per Bacino Ascoli/Fermo (1/2)

## Costo del servizio di gestione integrata dei rifiuti

**Euro/abitante**, dimensione bolla: % di raccolta differenziata, dati 2013

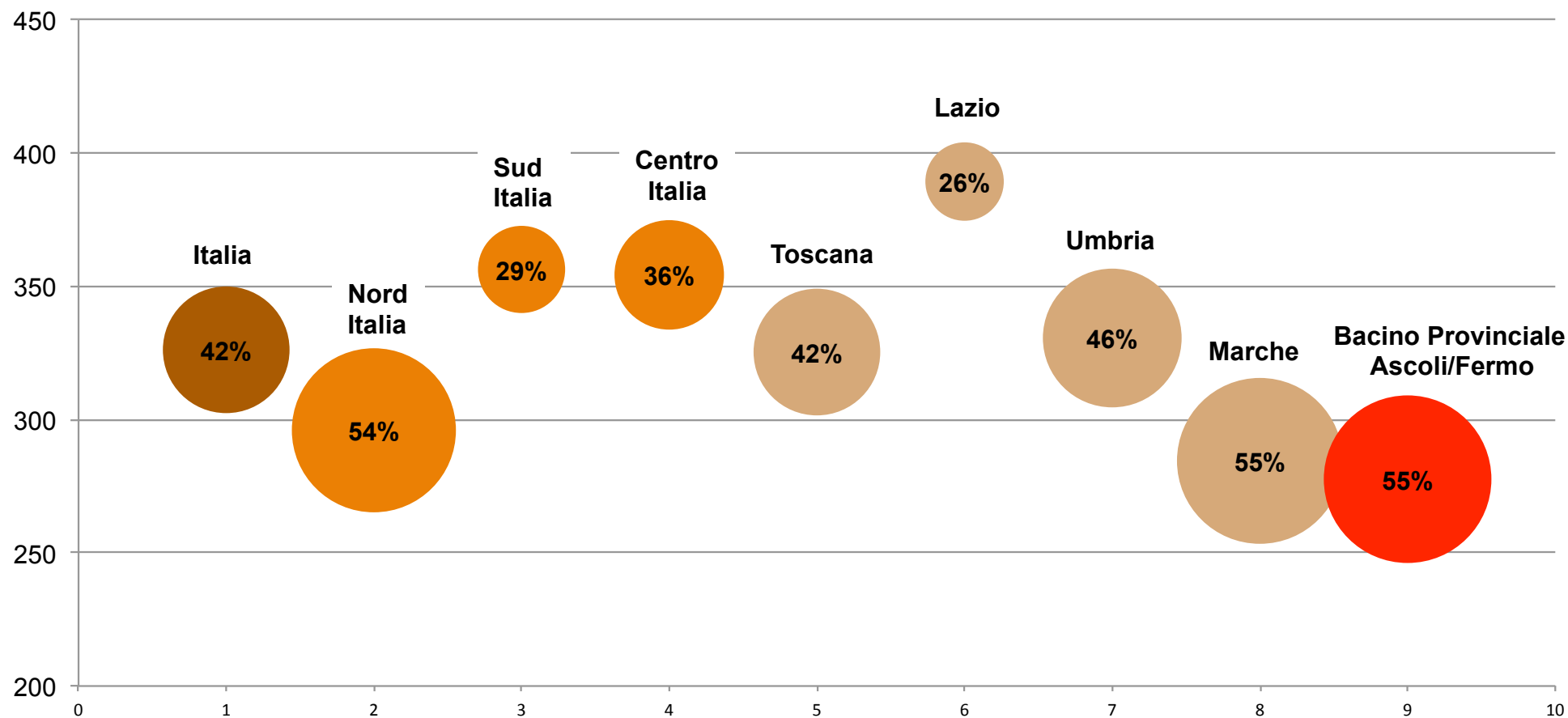


Elaborazioni Agenia su dati Ispra 2014 e dati PicenAmbiente SpA e Eco Elpidiense SpA

## I Livelli di efficienza e di efficacia della SGRU per Bacino Ascoli/Fermo (2/2)

### Costo del servizio di gestione integrata dei rifiuti

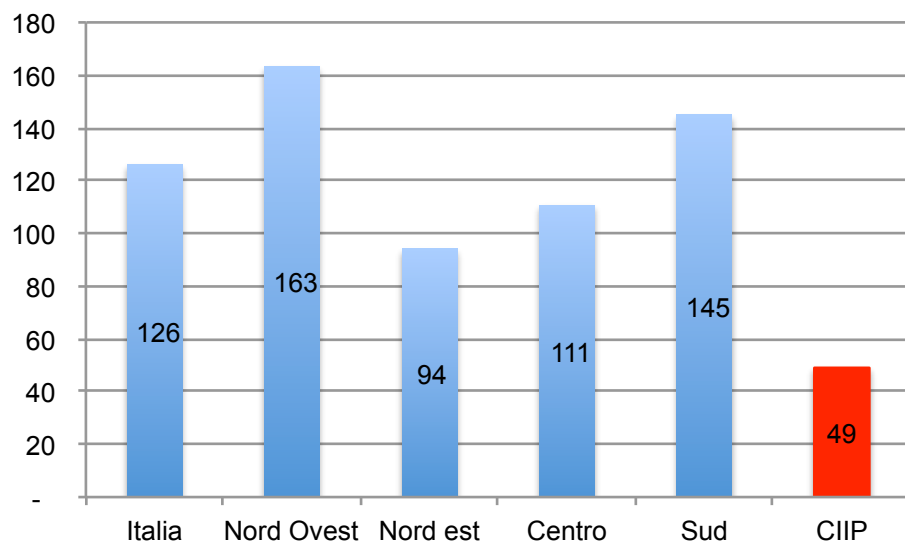
Euro/tonnellata, dimensione bolla: % di raccolta differenziata, dati 2013



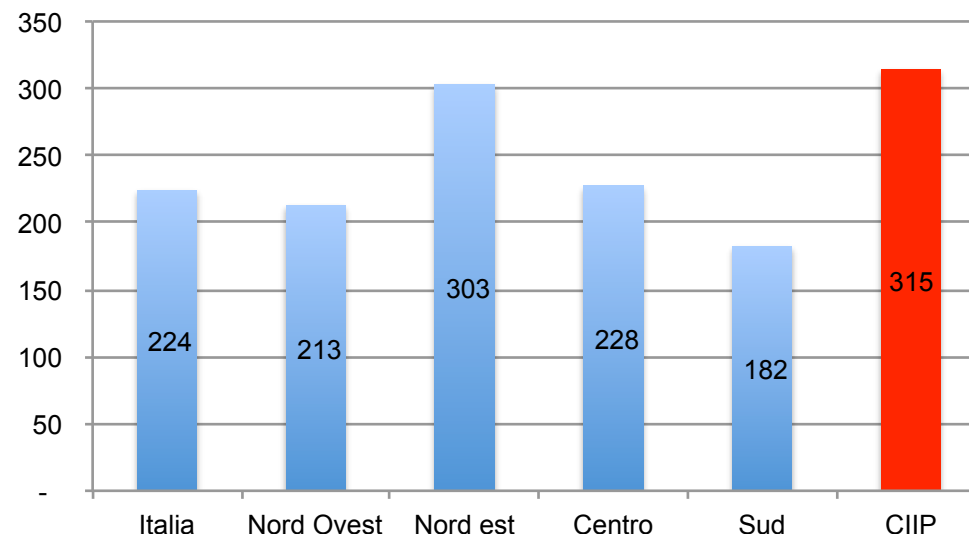
Elaborazioni Agenzia su dati Ispra 2014 e dati dati PicenAmbiente SpA e Eco Elpidiense SpA

## Livelli di qualità del SII dell'ATO 5

**Livello infrastrutturale del servizio**  
abitanti/km di rete acquedotto, anno 2013



**Volume di capitale investito (IMN su abitanti),**  
euro/abitanti 2013



Il CIIP, in relazione alla peculiarità del territorio sul quale opera presenta:

- un elevato livello infrastrutturale del servizio con una capillarità delle rete acquedotto molto superiore alla media nazionale e a quella del Centro Italia;
- un volume di capitale investito (in termini di IMN- immobilizzazioni nette regolatorie per abitanti) superiore del 40% rispetto alla media nazionale e del 38% rispetto alla media del campione del Centro Italia.

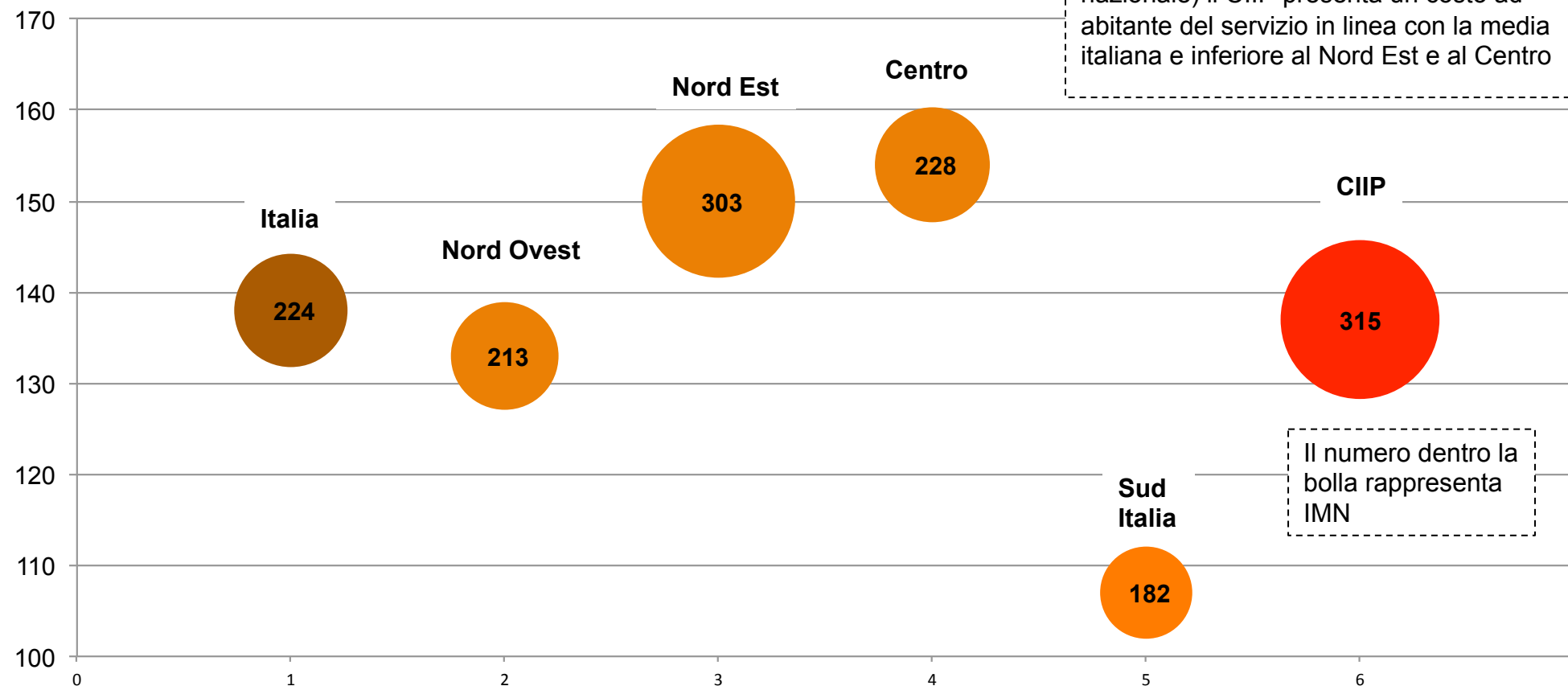
Elaborazioni Agenia su dati Blue Book 2014 e dati CIIP

# I livelli di efficienza e di efficacia del SII per l'ATO 5

(1/2)

## Costo del SII: VRG per abitante

**Euro/abitante**, dimensione bolla: IMN su abitanti, dati 2013



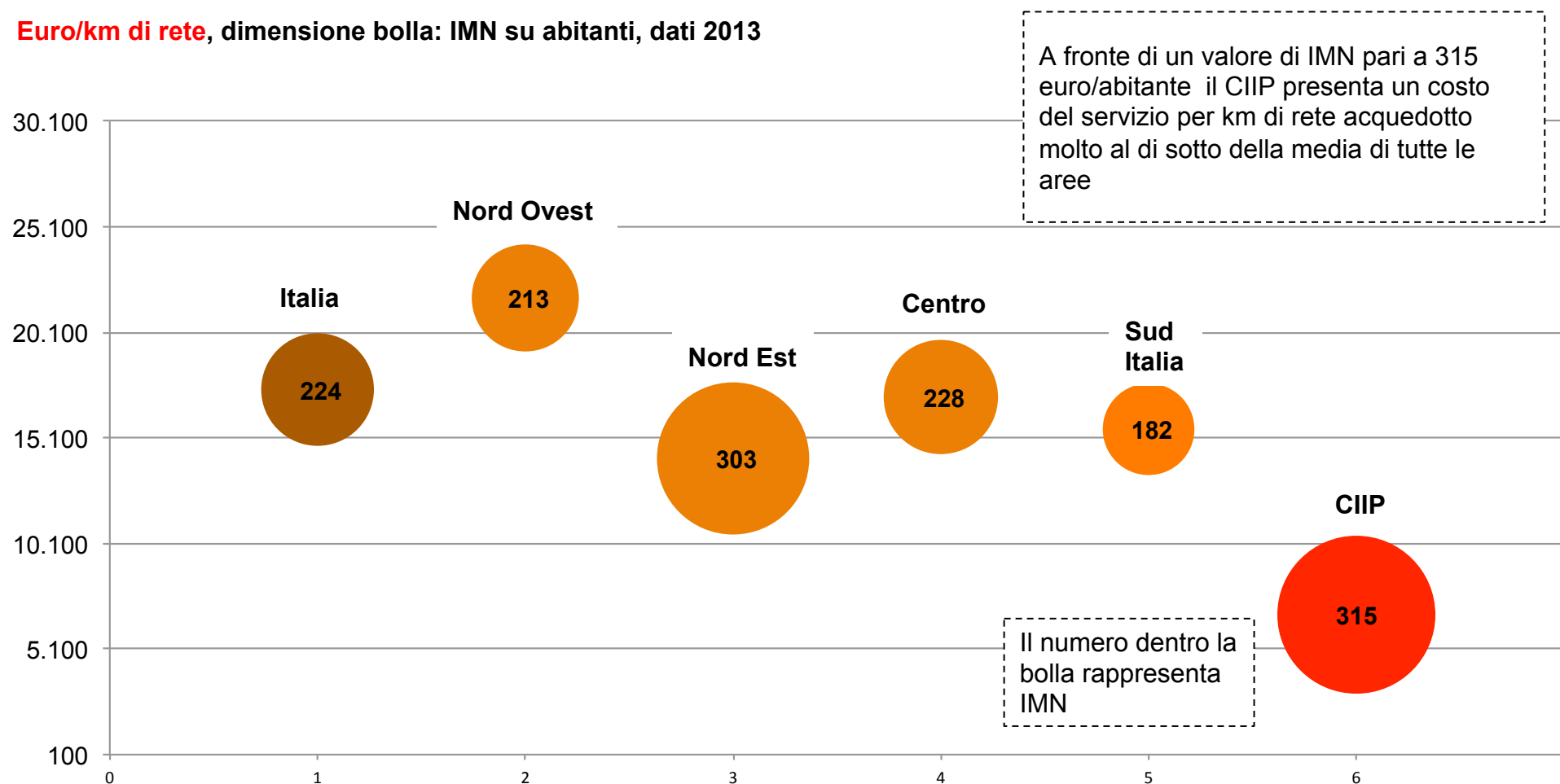
Elaborazioni Agenia su Blue Book 2014 e dati CIIP SpA

# I Livelli di efficienza e di efficacia del SII per l'ATO 5

(2/2)

## Costo del SII: VRG per km di rete acquedotto

Euro/km di rete, dimensione bolla: IMN su abitanti, dati 2013



Elaborazioni Agenia su Blue Book 2014 e dati CIIP SpA

## Conclusioni

## Riflessioni sui criteri per la scelta della dimensione ottimale degli Enti d'Ambito

---

- Si ritiene che, per quanto possibile, sia necessario/opportuno **prevedere la coincidenza tra la dimensione territoriale degli Enti di Ambito ed il perimetro di affidamento del servizio.**
- Il sistema è più dinamico quanto *minore* è il **numero di soggetti politico/istituzionali e gestionali coinvolti.**
- È necessario il **mantenimento di un rapporto il più possibile diretto con il territorio**, garantendo ai **Comuni un ruolo rilevante all'interno dei processi decisionali** che interessano in via diretta la vita delle comunità locali.
- In termini di approccio industriale la dimensione gestionale ottimale, basata su parametri fisici, demografici e tecnici, dovrebbe garantire:
  - ✓ **qualità del servizio;**
  - ✓ **efficienza operativa** (contenimento della spesa agli utenti);
  - ✓ **finanziabilità degli investimenti** (solidità finanziaria delle gestioni e generazione di flussi di cassa adeguati);
  - ✓ **tutela della concorrenza** (la dimensione del lotto di gara dovrà garantire la maggiore partecipazione possibile).



## Considerazioni finali

---

- Alla luce delle norme nazionali non emergono particolari motivazioni per ricorrere ad un Ente di Governo Unico Regionale.
- **Le gestioni analizzate di dimensione provinciale/sub provinciale per il SGRU e sovra-provinciale per il SII riportano livelli di qualità ed efficienza del servizio di primaria rilevanza a livello nazionale e regionale.**
- Ai fini dell'attuazione delle indicazioni contenute nelle norme nazionali vigenti, il primario obiettivo regionale dovrebbe concretizzarsi nella realizzabilità dell'**unicità delle gestioni all'interno dei territori degli Enti di Governo (provinciale/di bacino idrografico) già istituiti. Tale obiettivo risulta di per sé neutrale rispetto alla previsione di politiche di accorpamento degli Enti d'Ambito.**