

IRER

**ISTITUTO REGIONALE
DI RICERCA
DELLA LOMBARDIA**



**Istituto Regionale lombardo
di Formazione per
l'amministrazione pubblica**

LE POLITICHE REGIONALI LOMBARDE NELL'AREA AMBIENTE E RETI



**GUERINI
E ASSOCIATI**

Collana Quaderni ricerca formazione

La collana *Quaderni ricerca formazione* mette a disposizione del pubblico i materiali prodotti dall'azione congiunta e complementare degli istituti regionali lombardi preposti alla ricerca (IReR) e alla formazione (IReF e le sue scuole: Scuola di Direzione in Sanità, Scuola Superiore di Protezione Civile e Scuola Superiore di Alta Amministrazione).

I temi sono i più diversi, corrispondendo ai differenti ambiti nei quali i due istituti stanno realizzando insieme attività di ricerca e di formazione, a supporto dello sviluppo delle conoscenze e delle competenze di Regione Lombardia e, più in generale, dell'intero sistema pubblico lombardo.

Volumi pubblicati

1. *Una Regione che «non esiste in se stessa». Capire e consolidare un governo per le persone, le famiglie, le imprese e le istituzioni*
2. *Una Regione che «non esiste in se stessa». Dal welfare state alla welfare community*
3. *Le politiche regionali lombarde nell'area ambiente e reti*

Indice

Introduzione

9 ALBERTO BRUGNOLI E STEFANO DEL MISSIER

11 Parte prima

Le politiche regionali nell'area ambiente

MARCO CARERI E FRANCO PICCO

11 1. La qualità dell'ambiente come cultura condivisa

12 2. L'approccio sussidiario nelle politiche ambientali lombarde

15 3. Le politiche regionali per la qualità dell'aria: il contesto e le riforme

24 4. La governance delle politiche ambientali

27 Parte seconda

Le politiche regionali nel settore reti e servizi di pubblica utilità

MARCO CARERI E RAFFAELE TISCAR

27 5. Il nuovo approccio delle politiche regionali lombarde nel settore reti e servizi di pubblica utilità

30 6. Le politiche regionali nel settore dei servizi idrici

32 7. Le politiche regionali nel settore della gestione dei rifiuti

34 8. Le azioni correttive e le ipotesi di riforma

37 Considerazioni conclusive

37 9. Sussidiarietà, ambiente e reti: una relazione possibile?

OSCAR GIANNINO

41 10. Opportunità e criticità nell'applicazione della sussidiarietà nell'area ambiente e reti

MARCO CARERI, FRANCO PICCO E RAFFAELE TISCAR

45 Riferimenti normativi

47 Bibliografia

49 Gli autori

Introduzione

Quale sussidiarietà è possibile nelle politiche ambientali? A questo interrogativo cercano di rispondere i contributi raccolti in questo Quaderno che, partendo dall'analisi delle policy regionali lombarde nell'area ambiente e reti, in particolare nei settori della qualità dell'aria e dei servizi a rete per i rifiuti e le risorse idriche, aprono a una più ampia riflessione sulle opportunità e criticità di una estesa applicazione della sussidiarietà in tali ambiti.

La pubblicazione del Quaderno è uno degli esiti dell'innovativo percorso di ricerca e formazione, volto alla definizione e sistematizzazione teorica dell'esperienza sussidiaria in atto in Regione Lombardia, sviluppato a partire dalla fine del 2006 da IReF-Scuola Superiore di Alta Amministrazione, IReR e Fondazione per la Sussidiarietà.

Il progetto ha interessato, attraverso la rilettura delle esperienze di sussidiarietà (realizzate e in corso), in particolare quattro aree – ambiente e reti, istruzione formazione e lavoro, sanitario e socio-sanitario – con il coinvolgimento diretto dei Direttori generali della Giunta regionale in qualità di protagonisti del percorso formativo e la collaborazione di autorevoli esperti esterni.

Gli obiettivi del progetto possono essere sintetizzati nei seguenti: riflessione sistematica e documentata sui percorsi di sussidiarietà e riforma realizzati in Regione Lombardia; restituzione alla dirigenza apicale della “concettualizzazione” di tali percorsi e dei criteri metodologici per affrontare gli obiettivi da realizzare entro la legislatura; utilizzo degli esiti del lavoro per la realizzazione di moduli formativi per i dirigenti e i funzionari regionali, allo scopo di permettere loro di affrontare obiettivi complessi secondo modalità “di governo”¹.

Il metodo utilizzato rispecchia l'approccio messo a punto in questi anni dalla Scuola Superiore di Alta Amministrazione, che consente di imparare dall'esperienza di attuazione dei principi istituzionali (dai valori alle politiche, alle riforme), di verificare e valutare l'impatto effettivo sui beneficiari finali, di formare una classe dirigente il più possibile adeguata alle sfide istituzionali.

Gli esiti del progetto sono stati presentati nel seminario «Una Regione che non esiste in se stessa. Dal welfare state alla welfare community», realizzato nell'ottobre 2007 con la partecipazione di tutta l'alta dirigenza del si-

¹ Per una descrizione dettagliata del progetto si rinvia a Del Missier e De Martiis (2008).

stema regionale lombardo². In tale sede è maturata l'idea di pubblicare i primi risultati della riflessione in atto, ritenendo opportuno procedere con due pubblicazioni distinte: una dedicata alle aree istruzione formazione e lavoro, socio-sanitaria e sanitaria, che presentano elementi affini³, e una specifica sull'ambiente, che qui presentiamo.

Desideriamo ringraziare gli autori del Quaderno, per l'approccio costruttivo, la sensibilità critica e la disponibilità con cui hanno partecipato al percorso e alla sistematizzazione dei suoi risultati in questa pubblicazione, e Eliana De Martiis per aver autorevolmente coordinato il progetto.

Grazie anche a Marina Riva di IReR e a Stefano Indigenti per i preziosi suggerimenti di merito e il contributo apportato alla realizzazione del Quaderno.

Un ringraziamento non formale, infine, allo staff di IReF-Scuola Superiore di Alta Amministrazione, e in particolare a Carla Castelli, Cinzia Pace e Miriam Pasinetti, per il loro indispensabile lavoro organizzativo durante il percorso formativo.

Alberto Brugnoli
Direttore Generale IReR

Stefano Del Missier
Direttore Generale IReF

² Gli atti del seminario sono stati pubblicati in IReR-IReF, *Quaderni ricerca formazione*, 2/2008.

³ Brugnoli e Vittadini (a cura di), (2008).

Parte prima

Le politiche regionali nell'area ambiente

MARCO CARERI E FRANCO PICCO

1. La qualità dell'ambiente come cultura condivisa

Il concetto di "ambiente" ha subito nel corso degli anni una straordinaria evoluzione, sia dal punto di vista lessicale e nel sentire comune delle persone sia dal punto di vista dell'analisi scientifica, economica e giuridica.

La fiducia verso il mercato e la crescita senza limiti sostenuta dall'innovazione, tipiche della visione economica neoclassica, favorirono un modello di sviluppo che non teneva in alcuna considerazione gli aspetti ambientali della crescita. L'ambiente era strumentale allo sfruttamento illimitato delle risorse naturali che dovevano alimentare la crescita economica. Fino agli anni Cinquanta del secolo scorso questo modello fu egualmente condiviso tanto dai sistemi economici capitalistici quanto da quelli socialisti.

Il decennio successivo vide le prime prese di posizione sugli effetti sulla salute che l'inquinamento industriale produceva e nacquero, come conseguenza, i primi movimenti ambientalisti. Si capì che la crescita illimitata celava conseguenze che ne minavano la stessa esistenza nel tempo e si iniziò a parlare di un modello di crescita con caratteristiche tali da poterla sostenere anche in futuro.

La nascita dell'ambientalismo può, quindi, essere considerata, almeno inizialmente, come una reazione al modello della crescita senza limiti e alla presa di coscienza dell'impatto dello sviluppo industriale indiscriminato sull'ambiente e sulla salute. Per tutti gli anni Settanta e Ottanta la posizione dei diversi movimenti ambientalisti è stata, conseguentemente, tipicamente ostile alla crescita economica oppure incline alla preservazione dell'ambiente mediante vincoli preventivi sull'uso delle risorse o sullo sfruttamento dell'ambiente.

Con le crisi petrolifere degli anni Settanta si concretizzò in maniera drammatica il problema della scarsità delle risorse e dei limiti della crescita, che andava perdendo il vigore degli anni del boom. È, infatti, del 1972 il famoso rapporto *I limiti dello sviluppo*, commissionato dal Club di Roma e voluto da Aurelio Peccei, che ebbe il merito di portare l'attenzione sulle interrelazioni fra crescita economica, crescita demografica e scarsità delle risorse. Per la prima volta si cominciò a parlare dell'opportunità di sostituire le fonti energetiche fossili con quelle rinnovabili, dal momento che le prime erano destinate ad esaurirsi.

Gli anni Ottanta hanno portato a un generale mutamento culturale che individua la prospettiva per il futuro nella ricerca di un punto di incontro tra ambiente e crescita economica. Si realizzava così il superamento della logica della riduzione del danno ambientale e quindi di tutela e difesa dell'ambiente in senso negativo (che stabilisce cioè ciò che non si può fare). I politici, le imprese, i consumatori e i cittadini auspicavano sempre più l'affermarsi di un nuovo paradigma di sviluppo rispettoso dei limiti ambientali, uno "sviluppo sostenibile".

La risposta al problema della scarsità delle risorse non arrivava tanto da una negazione della crescita, bensì da una crescita diversa fondata sulla sostenibilità. Nel 1987 venne data la prima definizione di "sviluppo sostenibile" da parte della Commissione Brundtland nel documento *Our common future*, presentato alla Conferenza per l'Ambiente e lo sviluppo organizzata dall'Organizzazione delle Nazioni Unite a Tokyo. Lo sviluppo sostenibile è definito come «lo sviluppo che garantisce i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri».

Una seconda tappa significativa per l'evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile è rappresentata dalla Conferenza mondiale sull'ambiente e lo sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992, nel corso della quale emerse la necessità di mettere al centro della riflessione e dell'azione politica tutti e tre gli aspetti caratterizzanti lo sviluppo sostenibile: l'ambiente, la società, l'economia.

Si fece strada la consapevolezza che non è possibile agire solo sulla componente ambientale per ottenere risultati efficaci e che ogni intervento, tanto locale quanto internazionale, deve rispondere a una visione integrata.

2. L'approccio sussidiario nelle politiche ambientali lombarde

Il periodo attuale rappresenta una fase di transizione in cui le politiche, regionali come nazionali e comunitarie (economica, territoriale, dei trasporti, della competitività, della salute, istituzionale), integrano l'ambiente tra le priorità di intervento, auspicando una migliore e più razionale gestione di risorse sempre più scarse.

La Regione Lombardia ha in questi anni perseguito, oltre alla integrazione della politica ambientale nella più ampia azione di governo, anche una interazione con gli attori e il sistema di relazioni che con le loro scelte incidono sull'ambiente.

La Regione ha saputo, in particolare, interpretare le nuove prospettive istituzionali, aperte dalla riforma del Titolo V della Costituzione, con un protagonismo efficace e intervenendo su alcune materie ambientali secondo un'ottica di regionalismo differenziato e di sussidiarietà rispetto allo Stato.

Resta ancora irrisolto, in materia di tutela dell'ambiente, il nodo del conflitto tra attribuzione esclusiva statale e potere di legislazione concorrente regionale in ambiti che presentano rilevanti contiguità con l'ambiente quali la tutela della salute, il governo del territorio, la protezione civile, la produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, le grandi reti di trasporto e navigazione e infine la valorizzazione dei beni culturali e ambientali¹.

I recenti sviluppi della politica ambientale di Regione Lombardia non poggiano solamente sul riconoscimento di una competenza legislativa rinnovata e ampliata, pure nel quadro dell'attuazione dell'art. 116 comma 3 della Costituzione², ma anche su un cambiamento culturale che ne ha rivoluzionato la sostanza.

La politica ambientale della Lombardia appare sempre meno improntata al concetto negativo di controllo sull'utilizzo dell'ambiente e sempre più orientata verso un concetto positivo di ambiente come elemento essenziale di una progettualità per il futuro che coinvolge tutti gli ambiti della società o, più sinteticamente, di sviluppo sostenibile.

Lo sviluppo sostenibile investe trasversalmente tutti gli ambiti economici, sociali ed etici della convivenza civile: riguarda la produzione eco-efficiente delle industrie, la prevenzione dei danni alla salute, la conservazione delle risorse naturali come lascito alle generazioni future, la competitività del sistema lombardo e altri ancora.

Il grado di complessità dei vincoli, degli obiettivi e dei processi decisionali nell'ambito delle politiche ambientali ha, inoltre, indotto la Regione Lombardia ad implementare un modello di governance dove l'azione regionale di verifica e controllo dell'applicazione delle leggi e procedure si accompagna ad un crescente ruolo di partner del sistema locale pubblico e privato per lo sviluppo armonico del territorio.

Questa ottica implica la presa di coscienza che le questioni ambientali, e di conseguenza le politiche ambientali, sono trasversali e presentano implicazioni e interazioni con diversi aspetti della vita sociale e economica: sanità, pianificazione del territorio, trasporti, urbanistica, industria e commercio, competitività, ricerca e sviluppo etc.

¹ Sul tema si vedano Caravita (2002), Fonderico (2002), Cerulli Irelli e Pinelli (2004), Betzu (2005), Roccella (2008).

² A seguito della risoluzione approvata dal Consiglio regionale il 3 aprile 2007, la Regione Lombardia ha avviato il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere un'intesa, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 116 co. 3 della Costituzione, per la devoluzione di maggiori competenze in dodici materie, tra le quali vi è anche la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

A partire dagli anni Novanta la Lombardia evidenzia dinamiche accelerate di cambiamento, connesse alla riorganizzazione dell'assetto produttivo nel quadro più generale della globalizzazione e della competizione territoriale. Queste richiedono di essere affrontate con un'azione di governo, per i temi della governance ambientale, centrata sul pieno dispiegamento delle opportunità offerte dai principi della sussidiarietà orizzontale e verticale.

Il principio di sussidiarietà è un principio di organizzazione sociale, prima ancora che un'opzione di politica pubblica, e da questo punto di vista può quindi applicarsi anche alle politiche per l'ambiente. Inoltre, siccome i confini delle tematiche ambientali raramente coincidono con i confini amministrativi e geografici, l'ambiente è un settore di elezione per l'applicazione del principio di sussidiarietà. Si consideri ad esempio un bacino idrografico transnazionale quale quello del fiume Danubio: non solo le tematiche ambientali relative al bacino sono molteplici, ma anche le giurisdizioni degli Stati e delle regioni riverasche sono varie e diversificate. Dato l'obiettivo di conseguire uno sviluppo sostenibile a beneficio degli abitanti dei territori attraversati dal fiume, appare maggiormente efficace lasciare l'iniziativa alle amministrazioni delle Regioni o Province affacciate sul fiume piuttosto che ai governi centrali dei diversi Stati.

In alcuni Stati europei con una forte tradizione istituzionale di tipo federale, come Germania, Belgio e Svizzera, il conferimento di responsabilità in materia ambientale dal centro alla periferia è prassi comune.

Le particolarità geografiche, che travalicano i confini politici degli Stati, fanno sì che anche in nazioni tradizionalmente più centralistiche, come Francia e Olanda, si verifichino casi di cooperazione istituzionale fra enti locali di Paesi diversi.

Un esempio simile a livello italiano è rappresentato dalle istituende Autorità di distretto, che devono rappresentare gli interessi dei territori bagnati dai fiumi e disciplinare le acque, interagendo con le azioni di politica territoriale e economica, non trascurando la cooperazione interistituzionale e la partecipazione pubblica.

L'applicazione della sussidiarietà in ambito ambientale consente di dare ancora maggiore compiutezza all'approccio cooperativo tipico della programmazione negoziata. Problemi ambientali complessi, anche globali, possono essere operativamente "scomposti" in temi di minori dimensioni e affrontati efficacemente a livello locale, ove esistano un patto di fiducia fra i membri di una collettività e una forma di dialogo fra ente pubblico e comunità locale.

Questo approccio è stato inizialmente adottato dalla Commissione europea che ne ha fatto un principio fondante delle politiche ambientali comunitarie. Regione Lombardia ha convintamente fatto proprio questo principio tanto da inserirlo in alcuni dei provvedimenti quadro fondamentali per la tutela dell'ambiente e i servizi di interesse generale, quali la legge regionale 26 del 12 di-

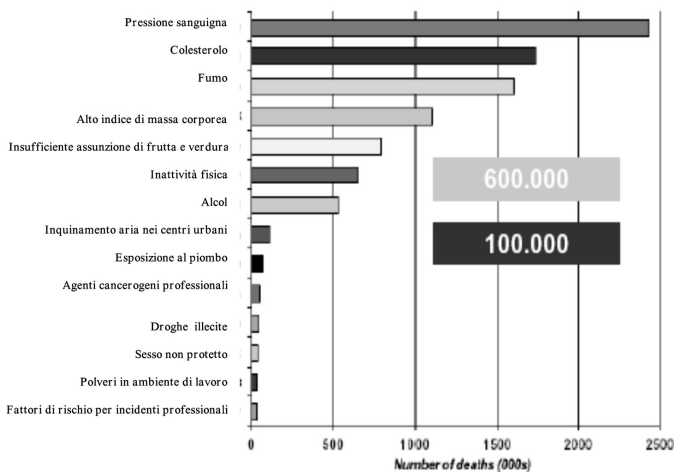
cembre 2003 in materia di gestione dei rifiuti, energia, utilizzo del sottosuolo e risorse idriche, e il Programma di tutela e uso delle acque (PTUA)³.

3. Le politiche regionali per la qualità dell'aria: il contesto e le riforme

A partire dagli anni Ottanta, il controllo e la prevenzione dell'inquinamento atmosferico hanno ricevuto, anche nel nostro Paese, una sempre maggiore attenzione, soprattutto in funzione delle numerose direttive della Comunità europea in materia⁴.

I dati della Organizzazione Mondiale della Sanità per l'Europa (Figura 1) indicano come l'inquinamento atmosferico dei centri urbani sia una causa di mortalità e di patologia di media entità, anche se probabilmente desti-

Figura 1 - Numero di decessi in Europa per causa di mortalità (in migliaia)



Source: WHO 2002

Fonte: Impatto sanitario di PM10 e Ozono in 13 città italiane – OMS, 2006

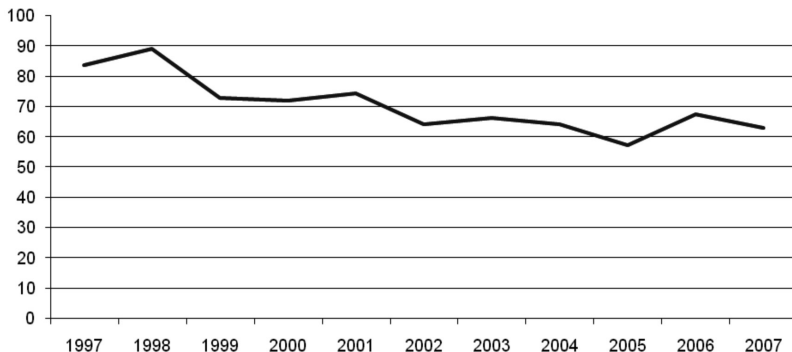
³ Adottato con DGR 13 dicembre 2006, n. 8/3789.

⁴ Si vedano in particolare la Direttiva 96/62/CE del Consiglio in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente ("direttiva quadro"); la Direttiva 1999/30/CE del Consiglio concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo; la Direttiva 2000/69/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente i valori limite per il benzene e il monossido di carbonio nell'aria ambiente e la Direttiva 2002/3/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'ozono nell'aria.

nata ad assumere maggiore rilevanza in futuro grazie alle maggiori conoscenze degli effetti.

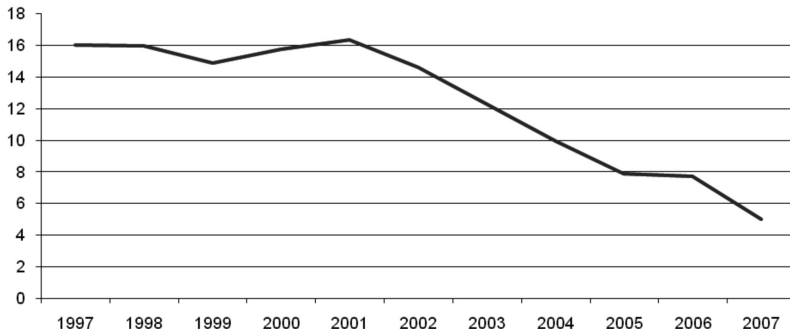
In Lombardia, e in particolare a Milano, come evidenziano le figure che seguono, il grado di inquinamento dell'aria per i principali inquinanti (biossido di azoto – NO₂, biossido di zolfo – SO₂, monossido di carbonio – CO, particolato – PM10, benzene) diminuisce da anni, grazie alla diffusione di migliori tecnologie e all'imposizione di limiti emissivi agli impianti.

Figura 2 - Concentrazioni medie annue di biossido di azoto a Milano, 1997-2007
Andamento NO₂ - Milano



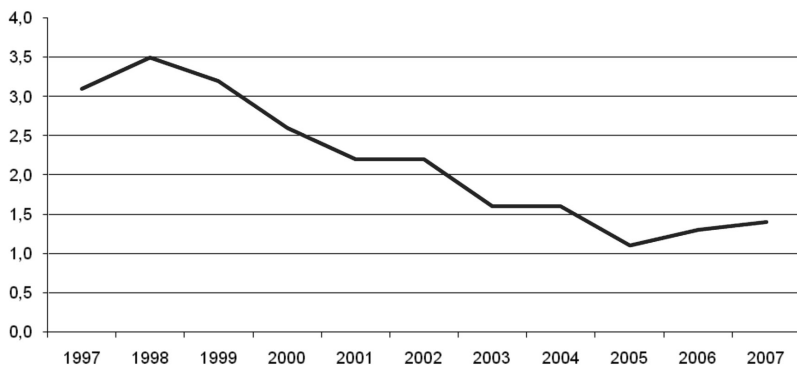
Fonte: Arpa Lombardia

Figura 3 - Concentrazioni medie annue di biossido di zolfo a Milano, 1997-2007
Andamento SO₂ - Milano



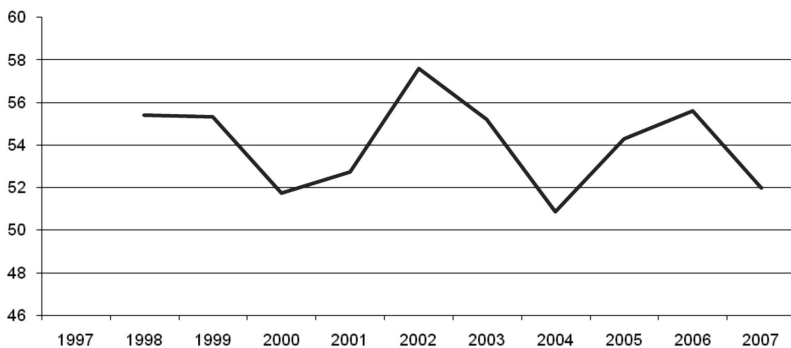
Fonte: Arpa Lombardia

Figura 4 - Concentrazioni medie annue di monossido di carbonio a Milano, 1997-2007
Andamento CO - Milano



Fonte: Arpa Lombardia

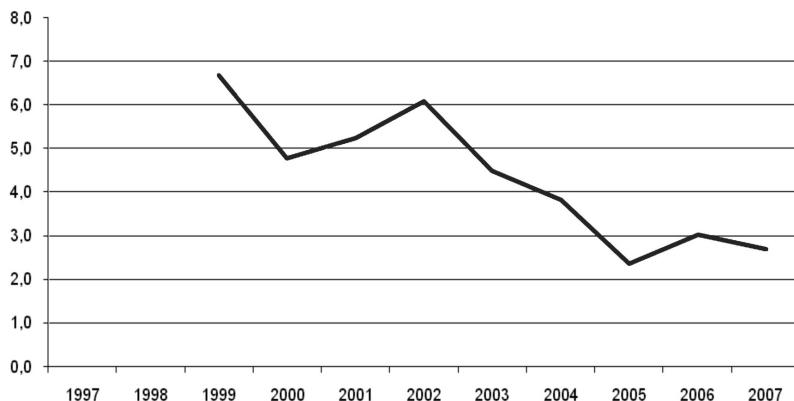
Figura 5 - Concentrazioni medie annue di particolato a Milano, 1997-2007
Andamento PM10 - Milano



Fonte: Arpa Lombardia

Tuttavia si è ancora lontani dal pieno raggiungimento dei rigorosi standard europei (Tabella 1), che sono fra i più severi al mondo per le concentrazioni misurate di alcuni inquinanti, specie le polveri sottili PM10 e PM2,5. Riguardo a queste ultime, la massima concentrazione media quotidiana ammessa nell'Unione europea è pari a 50 µg/mc, da non superarsi per più di 35 volte all'anno. In Lombardia negli ultimi 5 anni tale limite è stato superato in media per 120 giorni all'anno con punte di concentrazione pari a 204 µg/mc.

Figura 6 - Concentrazioni medie annue di benzene a Milano, 1997-2007
Andamento C₆H₆ - Milano



Fonte: Arpa Lombardia

Tabella 1 - Gli inquinanti monitorati in Lombardia

Formula	Denominazione	Origine	Parametro valutazione	Valore limite	Soglia allarme
SO ₂	Biossido di zolfo	Combustione carburanti e combustibili	Concentrazione media giorno	125 µg/mc	500 µg/mc
PM ₁₀	Polveri < 10 micron	Naturale, primaria, secondaria	Concentrazione media giorno	50 µg/mc	
NO ₂	Biossido di azoto	Combustione carburanti e combustibili	Concetrzione massima giorno	200 µg/mc	400 µg/mc
CO	Monossido di carbonio	Combustione incompleta	Concentrazione max media mobile 8 h	10 µg/mc	
O ₃	Ozono	Reazione chimica con radiazione solare	Concentrazione max giorno	180 µg/mc	240 µg/mc

Fonte: Arpa Lombardia

Le principali fonti dell'inquinamento atmosferico nelle economie sviluppate sono rappresentate dalle emissioni dei mezzi di trasporto, dal riscaldamento degli edifici e dalle attività industriali e agricole.

Le "Misure strutturali per la qualità dell'aria" che Regione Lombardia ha adottato per rispettare i limiti imposti dall'Unione europea per l'abbatti-

mento delle emissioni dei principali inquinanti⁵ si propongono di agire in maniera integrata sulle diverse fonti di emissione, individuate secondo un ordine di priorità dettato dal rapporto costo/efficacia delle azioni da realizzare. Date le caratteristiche dell'inquinamento atmosferico e delle sorgenti di emissione, non sono possibili azioni risolutive di immediata efficacia. Sono state, invece, messe in campo una serie di azioni con effetti che si realizzeranno gradualmente nel tempo e che vanno dalle iniziative di tipo emergenziale con benefici immediati (ad esempio il blocco della circolazione), sino agli interventi infrastrutturali che richiedono un lungo periodo per manifestare effetti tangibili (ad esempio il miglioramento delle performance energetiche del patrimonio edilizio lombardo).

Un progetto di intervento complesso e ambizioso, quale quello delle "Misure strutturali per la qualità dell'aria", ha potenziali impatti socio-economici rilevanti e quindi è stato opportunamente oggetto di condivisione preventiva con le categorie interessate (produttori, operatori commerciali, utenti finali, loro associazioni).

L'approccio con cui la Regione Lombardia ha avviato la pianificazione degli interventi per la qualità dell'aria è stato, inoltre, ampiamente partecipativo. Innanzitutto, come richiesto dalla Commissione europea, si sono attuate una collaborazione e una condivisione con le altre Regioni della Pianura Padana che sono sfociate, nel 2007, nella firma di alcuni protocolli d'intesa con Emilia Romagna, Piemonte, Veneto, Province Autonome di Trento e Bolzano e Canton Ticino. Come già evidenziato le problematiche ambientali travalicano i confini politici e geografici e possono essere affrontate con maggior efficacia con azioni congiunte e coordinate su scala macro regionale.

La Regione Lombardia ha investito fortemente nella ricerca su origini e correttivi dell'inquinamento atmosferico per dare una solida base scientifica all'azione di governo e pianificazione. La ricerca scientifica è stata condotta in collaborazione con gli istituti universitari lombardi e gli organismi scientifici della Commissione europea (in particolare il Joint Research Centre di Ispra).

Fra le attività di ricerca si possono citare alcuni progetti di rilievo come PUMI 2003 e 2004 sulle PM10 da traffico⁶; PARFIL (dal 2004 ad oggi) per la genesi dell'inquinamento atmosferico locale a tutto campo; KYOTO Lombardia (2004-2008) per lo studio della climalterazione a livello regionale e delle modalità di contributo alla risoluzione del problema⁷; VESPA (attivato nel

⁵ Cfr. Regione Lombardia – Direzione Generale Qualità dell'ambiente (2005).

⁶ "Il particolato fine nell'atmosfera urbana milanese", promosso da Arpa Lombardia e Fondazione Lombardia per l'Ambiente.

⁷ Promosso da Regione Lombardia, Fondazione Lombardia per l'Ambiente e Arpa Lombardia

2007) per lo studio della tossicità delle PM_{10} in funzione della fonte di provenienza⁸.

Per Regione Lombardia garantire un approccio sussidiario rispetto alla tutela dell'ambiente significa lasciare al contesto regionale la libertà di trovare le modalità opportune e adeguate, compresa la possibilità di coinvolgere nelle politiche i soggetti che possono concretamente contribuire al raggiungimento degli obiettivi per il miglioramento della qualità dell'aria. Il rapporto e il dialogo con gli enti locali (Province e Comuni) è improntato all'attenta valutazione dei termini del problema e della scelta di attribuire la potestà operativa o decisionale al livello di governo locale che meglio e più si trova nelle condizioni adatte per operare o decidere.

Partendo ad esempio dalla constatazione che larga parte dell'inquinamento da PM_{10} dei centri urbani sia proveniente dal traffico, che i veicoli con oltre 15 anni di età fossero ancora quasi un milione a fine 2006 e che le PM_{10} , ovunque siano generate, sono in grado di giungere a grande distanza grazie alla loro lunghissima permanenza in atmosfera, Regione Lombardia ha stabilito per legge – dando seguito ad una seria quanto innovativa interpretazione delle norme nazionali vigenti – di potere e dovere stabilire la propria autorità e competenza ad assumere decisioni in materia di limitazione del traffico più inquinante in tutto il territorio regionale.

Il coronamento di tali politiche è rappresentato dall'adozione della legge regionale n. 24 dell'11 dicembre 2006, "Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente". È un provvedimento normativo di indirizzo – che contiene però molte parti già direttamente attuative e che individua gli strumenti per completarne la traduzione – innovativo sotto diversi punti di vista.

Si tratta, innanzitutto, del primo intervento normativo sistematico a livello italiano per la riduzione delle emissioni nel breve e medio termine, agente sui diversi fronti coinvolti: impianti termici civili, trasporto veicolare, qualità del parco veicoli circolante, impianti termici industriali e termoelettrici.

L'impianto normativo della legge regionale 24/2006 è inoltre caratterizzato da una estrema flessibilità, che consente di adattare i contenuti normativi ai risultati ottenuti, a eventuali nuovi problemi che dovessero emergere e allo stato delle conoscenze scientifiche presenti e future.

La nuova legge regionale per la qualità dell'aria ha disegnato una strategia di medio e lungo periodo per ridurre del 50% le emissioni primarie di

⁸ "Valutazione degli effetti biologici del particolato atmosferico sulla salute umana", promosso da Arpa Lombardia, Fondazione Lombardia per l'Ambiente e Agenzia milanese mobilità ambiente.

PM10 entro il 2010, abbattendo nel contempo altri inquinanti locali e/o climalteranti.

Coerentemente con l'obiettivo di incidere sulle diverse sorgenti di inquinamento atmosferico, la legge sulla qualità dell'aria evidenzia una forte sintonia con il Programma Energetico Regionale (PER)⁹, approvato nel 2003, e con il Piano d'Azione per l'Energia (PAE) 2007-2010¹⁰.

L'applicazione del Programma Energetico Regionale ha favorito il rinnovo del parco impianti della grande produzione termoelettrica lombarda, abbattendo le emissioni e migliorando la quota di impiego delle fonti rinnovabili.

Il PER è stato varato nella fase, molto delicata, in cui si sono affrontate le molteplici richieste di costruzioni di grandi centrali termoelettriche provenienti da operatori privati, pronti ad usufruire dell'apertura del mercato dell'energia introdotto dalle norme nazionali nel 1999.

In questo contesto, la programmazione regionale basata sia sul riconoscimento della necessità di aumentare la capacità di produzione elettrica locale, sia di distribuire i nuovi impianti in funzione della predisposizione del territorio ad ospitarli, ha consentito di limitare il numero delle nuove centrali agli interessi della Lombardia, ponendo un tetto di 6.000 MW elettrici alla maggiore potenza installabile, di ridurre le emissioni, di migliorare in via sostanziale la capacità di trasmissione (attivazione di nuove linee come la San Fiorano-Robbia da 1.500 MW, la Turbigio-Rho da 200 MW etc.), di ridurre i costi di approvvigionamento aumentandone la sicurezza.

Le azioni di intervento previste dal Piano d'Azione per l'Energia 2007-2010, che andranno a intervenire anche sul risparmio energetico e la razionalizzazione dei consumi, potranno portare ulteriori benefici in termini di riduzione degli inquinanti atmosferici. Fra le azioni più rilevanti ai fini della qualità dell'aria incluse nel PAE vanno ricordate:

- l'attuazione della certificazione energetica degli edifici, la termoregolazione degli ambienti e la contabilizzazione del calore;
- gli accordi volontari per la diffusione di apparecchi elettrici a minore consumo;
- la limitazione dei combustibili più inquinanti (ad esempio ATZ) per uso civile;

⁹ Cfr. DGR 21 marzo 2003, n. 7/12467, "Programma energetico regionale in attuazione della deliberazione del Consiglio regionale n. 674 del 3 dicembre 2002".

¹⁰ Tra gli altri strumenti previsti dalla legge regionale 24/2006 vanno ricordati anche gli inventari emissivi, i tavoli di lavoro con le Regioni limitrofe, il sostegno all'innovazione tecnologica, il rilancio del sistema dei controlli, il decentramento e la semplificazione autorizzativa.

- il sostegno all'impiego della geotermia e delle pompe di calore in edilizia;
- la diffusione delle reti di teleriscaldamento;
- il sostegno alla diffusione delle fonti rinnovabili (solare e biomasse) presso gli edifici pubblici e privati.

In applicazione della legge regionale 24/2006, Regione Lombardia ha completato – unica Regione in Italia e tra le poche in Europa – il rilascio della nuova Autorizzazione Ambientale Integrata entro i termini prescritti dall'Unione europea a tutte le grandi aziende industriali soggette. È stato, inoltre, previsto il trasferimento delle funzioni in materia alle Province, a partire dal gennaio 2008, quando il primo, grande ciclo di rilascio sarà già stato esaurito, le maggiori difficoltà risolte e saranno stati ottenuti i primi significativi risultati nella riduzione delle emissioni (-25% per quanto riguarda il comparto industriale).

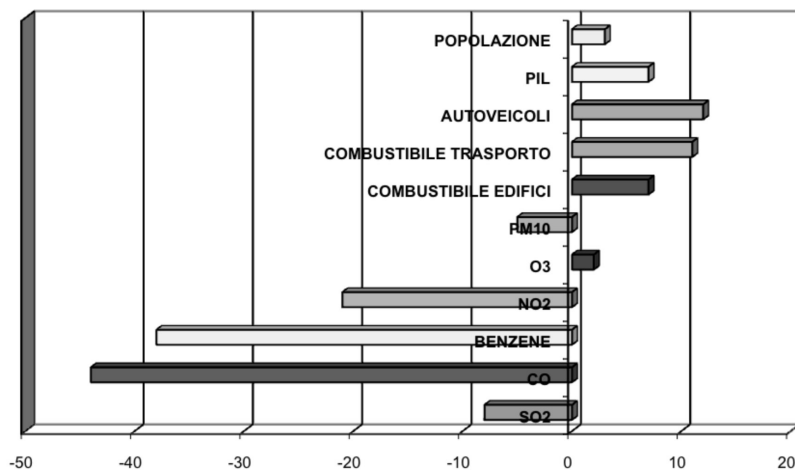
Tra le altre misure attivate in materia vanno ricordati anche:

- il monitoraggio continuo e la messa in rete dei camini delle grandi industrie;
- l'inventario e la contabilizzazione delle emissioni di carbonio;
- la programmazione degli interventi per il rinnovamento del parco veicolare;
- i primi interventi per il settore agro-zootecnico;
- la riconfigurazione e il potenziamento delle attività di controllo da parte degli enti locali.

Le policy complessivamente adottate in questo settore hanno portato a miglioramenti misurabili. Le rilevazioni di Arpa Lombardia indicano, in particolare, come negli ultimi dieci anni la concentrazione media dei principali inquinanti in atmosfera sia molto calata: l'anidride solforosa (SO_2) si è attestata su livelli minimi; il monossido di carbonio (CO), gli ossidi di azoto (NO_x) e il benzene si trovano ben sotto i limiti previsti dalla legge; le polveri sottili (PM10) sono calate di alcune unità percentuali. È importante sottolineare che tutto ciò è avvenuto in concomitanza con una crescita della popolazione, dei consumi di combustibili e carburanti, del numero di veicoli e di altri indicatori di pressione antropica significativi (Figura 7).

La rilevanza dell'inquinamento atmosferico prodotto dal traffico veicolare, soprattutto privato, ha spinto Regione Lombardia a prevedere una disciplina specifica in tema di trasporto e mobilità. In un'ottica di intervento mirato e immediato sono state attuate misure di limitazione alla circolazione e uso dei veicoli, i cd. Blocchi del traffico, in base alla qualità dell'aria e ai livelli emissivi delle vetture.

Dal punto di vista strutturale sono state, invece, avviate misure di sostegno per il rinnovo del parco veicoli, sia pubblico che privato, incentivando

Figura 7 – Indicatori di pressione antropica e inquinanti in Lombardia, 1997-2003

Fonte: Regione Lombardia – DG Qualità dell'ambiente, "Misure strutturali per la qualità dell'aria in Lombardia 2005-2010", 2005

la diffusione di veicoli alimentati con carburanti a minore impatto (ad esempio vetture a metano) e la mobilità sostenibile.

Recenti indagini e sondaggi di opinione condotti in Italia da società specializzate, ma anche dalla Camera di Commercio di Milano e dal WWF, rivelano una sempre maggiore sensibilità al problema dell'inquinamento e dei cambiamenti climatici da parte dell'opinione pubblica.

In parte questa accresciuta preoccupazione è dovuta all'attenzione, seppure a volte poco obiettiva, che i media dedicano ai temi del degrado ambientale e ai cambiamenti climatici. In parte ha pesato anche l'attività di informazione e di comunicazione di Regione Lombardia e della Pubblica amministrazione in generale¹¹, che agisce nella direzione di stimolare l'azione del pubblico verso la tutela dell'ambiente; si rileva, in questo, una forma d'azione sussidiaria. Solo una educazione della persona come soggetto può, infatti, fare in modo che l'ambiente venga riconosciuto pienamente come un bene e di conseguenza generi nuove scelte di stili di vita e nuovi modi di pensare al rapporto con l'ambiente; il moltiplicarsi di comportamenti con-

¹¹ Si segnala in particolare il progetto "Mr. Save – Risparmiare è un gioco da ragazzi", promosso da Regione Lombardia e Osservatorio servizi di pubblica utilità (ORS), concorso online proposto agli studenti, ambientato in un condominio virtuale, con lo scopo di educare al risparmio di acqua, energia e gas.

sapevoli dei cittadini, gesti e scelte ripetuti milioni di volte, può portare a risultati notevoli.

4. La governance delle politiche ambientali

Giungere a vere e proprie forme di innovazione nella governance nel caso delle politiche ambientali, e in particolare di quelle relative all'inquinamento atmosferico, sembra più difficile di quanto non sia in altri campi di intervento pubblico, perché le possibilità di coinvolgimento del cittadino/utente sono meno scontate e dirette. Tuttavia l'esperienza internazionale, comunitaria e anche alcune iniziative di Regione Lombardia sembrano dimostrare il contrario.

Fondamentale per lo sviluppo di strumenti di governance innovativi si è dimostrato il ricorso a strumenti flessibili di regolazione di tipo economico o fiscale.

I primi approcci con strumenti flessibili in campo ambientale, come alternativa al tradizionale sistema del "comando e controllo", si svilupparono negli Stati Uniti nel 1974 con il *trading* di emissioni volontario (*emission trading*) riguardante alcuni inquinanti atmosferici. Sulla spinta di tale successo e della crescente attenzione verso il contributo delle sorgenti diffuse all'inquinamento delle acque, furono avviati importanti esperimenti di regolazione economica anche per la tutela della qualità delle acque e dell'uso alternativo delle risorse idriche scarse.

Anche in Italia, in recepimento della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 (2003/87/CE) sull'*emission trading* per il contenimento delle emissioni dei gas serra, è stato introdotto uno strumento di regolazione ambientale di mercato. Il sistema si basa su un meccanismo di assegnazione di permessi di emissione, sulla fissazione di un tetto massimo di emissioni ammissibili per ciascun soggetto normato e sulla commercializzazione dei permessi di emissione e di altri crediti generati al di fuori del sistema nazionale. Inoltre, il ricorso a politiche ambientali flessibili è previsto e auspicato da alcune norme quadro europee, come la Direttiva 2000/60/CE (*Water framework directive*) e dal Testo Unico ambientale del 2006.

Gli strumenti di tutela ambientale non tradizionale sono un contesto ideale per il pieno sfruttamento delle potenzialità della sussidiarietà. Molto spesso gli strumenti flessibili sono, infatti, parte di un meccanismo basato su accordi volontari fra gli attori territoriali coinvolti. L'approccio sussidiario ricerca e tende a un indispensabile consenso, senza il quale ogni risultato a tutela dell'ambiente e della salute rischia di venir meno.

Una governance che si fonda sull'approccio sussidiario, sulla programmazione negoziata e su strumenti flessibili di tipo economico o fiscale rap-

presenta un terreno ideale per il realizzarsi di una politica regionale autonoma in materia ambientale. Il principio che deve ispirare tale scelta di autonomia è quello di stabilire obiettivi di qualità ambientale misurabili o standard ambientali di riferimento più restrittivi della relativa norma nazionale.

Anche il Testo Unico ambientale riconosce che le Regioni e Province autonome possono adottare forme di tutela giuridica più restrittiva. Si viene a stabilire quindi un possibile federalismo ambientale che vede le Regioni più innovative e attente ai temi dell'ambiente, come la Lombardia, innovare profondamente la policy e la governance ambientale, fissando al contempo obiettivi più ambiziosi di qualità dell'ambiente.

La Regione Lombardia ha a disposizione degli specifici strumenti di programmazione e di azione, come la legge regionale 2/2003 sulla programmazione negoziata, che consente di condividere le scelte di politica regionale con il territorio.

Ad esempio, rientrano fra le possibili politiche ambientali di tipo non tradizionale e sussidiario i "contratti di fiume": accordi quadro di tipo volontario che coinvolgono soggetti pubblici e privati presenti sul territorio interessato da un particolare corpo idrico o bacino. Riguardo agli obiettivi, il contratto di fiume, nella forma di un Accordo quadro di sviluppo territoriale (AQST), dà attuazione alle finalità della legge regionale 26/2003 di disciplina dei servizi pubblici locali e della gestione delle risorse idriche.

La governance sussidiaria ha il suo punto di forza nel mantenimento di un'efficace relazione con gli interlocutori non istituzionali, che deve pertanto essere costruita, mantenuta e utilizzata al meglio delle sue possibilità.

Tale interlocuzione può avvalersi di una serie di strumenti complementari rispetto a quelli più tradizionali. Tra essi vanno in particolare ricordati:

- lo sviluppo di un punto di regia istituzionale il più possibile aperto, in modo da poter assicurare l'unitarietà e la coerenza di tutte le iniziative in atto e per rendere conto degli avanzamenti e dei risultati raggiunti;
- incontri periodici di lavoro e comunicazione delle nuove opportunità, delle sopraggiunte esigenze e delle nuove soluzioni da adottare;
- momenti di incontro per conoscere e trasferire le buone pratiche e le soluzioni tecnologiche, di applicazione normativa, di semplificazione etc.;
- nuove forme pattizie per la sottoscrizione di partnership reali e di regole di responsabilità e garanzie.

Parte seconda

Le politiche regionali nel settore reti e servizi di pubblica utilità

MARCO CARERI E RAFFAELE TISCAR

5. Il nuovo approccio delle politiche regionali lombarde nel settore reti e servizi di pubblica utilità

Un grande settore a valenza ambientale in cui Regione Lombardia può vantare una recente, ma significativa, “storia” di azione sussidiaria è senz’altro rappresentato dalle policy implementate nell’area dei servizi a rete locali di interesse economico generale. Un percorso non facile, non certo esaurito.

Il settore dei servizi di pubblica utilità, dall’avvenuto tramonto negli anni Novanta del lungo periodo di stabilità che ha caratterizzato la vita di molte aziende municipalizzate, ha visto l’azione e i tentativi di riforma di vari Governi nazionali (dai progetti di legge “Vigneri” all’art. 35 della legge finanziaria 2002).

L’approccio seguito può venire ricondotto al superamento della dialettica tra visione “privatistica” e visione “pubblicistica” dei servizi di pubblica utilità, che assume dicotomicamente il ricorso al mercato o alla mano pubblica come soluzioni inconciliabili ed escludenti.

Nel dicembre 2003 il Consiglio Regionale della Lombardia ha approvato la legge 26/2003 che disciplina in maniera organica e unitaria il complesso dei servizi locali di interesse economico generale:

- rifiuti (urbani e speciali);
- energia (elettrica, gas);
- risorse idriche.

La legge norma anche l’utilizzo del sottosuolo, in quanto risorsa da valorizzare nell’erogazione dei servizi.

Il provvedimento aveva riscosso un significativo consenso, sia a livello politico, sia da parte degli stakeholder del mondo istituzionale e imprenditoriale. La sua approvazione ha rappresentato una novità, considerando soprattutto le difficoltà nel percorso di approvazione di analoghi tentativi normativi a livello nazionale che, a fronte di una crescente attesa da parte sia degli Enti locali, sia del sistema delle imprese, non hanno sino ad ora prodotto risultati significativi.

Nel dibattito che ha portato all'adozione della legge regionale 26/2003, era apparsa riduttiva la dialettica tra una visione "privatistica", che identifica il processo di privatizzazione come l'automatica soluzione di tutte le contraddizioni del settore, e una visione "pubblicistica", che viceversa considera la gestione pubblica quale unica garanzia possibile di equità del sistema. Come conseguenza di questa visione parziale, l'attenzione è stata posta sulla tutela di questo o quel settore imprenditoriale, con il rischio di restare prigionieri della naturale contrapposizione di interessi tra società pubbliche e imprese private. Lo sforzo normativo nazionale si è esaurito nel tentativo di definire regole e modelli gestionali, mai applicabili in modo univoco a tutti i settori e difficilmente caratterizzati da ampio consenso.

Regione Lombardia ha inteso ribaltare anzitutto l'approccio metodologico, con un percorso che pone l'utente al centro dell'attenzione, finalizzando le scelte alla massimizzazione del risultato per il cittadino-cliente.

Tale approccio, inoltre, non vuole esaurire il confronto dentro la dialettica tra "tutto pubblico" e "tutto privato", nella consapevolezza che occorre individuare nuovi punti di equilibrio tra i due estremi: a tale scopo permette le flessibilità necessarie a governare settori tra loro diversi, collocati altresì in realtà territoriali e sociali variamente differenziate tra loro.

Un principio ispiratore della legge regionale 26/2003 è la considerazione dei modelli gestionali non come il fine dell'azione normativa, ma come strumento per garantire al cittadino le migliori prestazioni in termini di qualità ed economicità.

Altro punto qualificante è il giudizio sul processo di liberalizzazione nell'erogazione dei servizi: esso è considerato una evoluzione necessaria del settore, a patto che siano definite con chiarezza da un lato le regole del gioco, dall'altro un efficace sistema di controllo e di garanzia per l'utente.

Infine si sono voluti affrontare in una logica integrata i diversi servizi, non già per negarne le peculiarità ma, al contrario, per sottolinearne e valorizzarne i numerosi fattori comuni.

Da questo approccio è nato un provvedimento unico nel panorama nazionale, in quanto definisce le regole generali e le raccorda in modo organico con le discipline di settore.

Il "focus" è sull'interesse dell'utente, che comporta una serie di principi evidenziati in modo esplicito dalla legge:

- innanzitutto sono garantite all'utente le modalità di fornitura adeguate, in particolare qualità, regolarità, continuità, accessibilità, economicità nell'erogazione;
- secondariamente è assicurata la fruibilità in condizioni di uguaglianza e di equità, consolidando i valori di solidarietà.

Le modalità di garanzia di uguaglianza ed equità sono attuate attraverso misure di sostegno per i cittadini che si trovano in situazioni di vulnerabilità (soggetti svantaggiati); la garanzia dell'erogazione dei servizi sull'intero territorio regionale, con particolare attenzione quindi alle aree svantaggiate rurali o montane; efficaci meccanismi di controllo, reclamo e rimborso.

L'elemento cardine risulta, quindi, essere il sistema di garanzia, grazie anche alla "Carta dei servizi", attraverso la quale il gestore si impegna a garantire all'utente che l'erogazione del servizio avvenga in condizioni di uguaglianza e con regolarità, continuità, accessibilità ed economicità.

È stata inoltre prevista la costituzione dell'Osservatorio risorse e servizi, che ha il compito di supportare gli Enti locali nell'esercizio del proprio ruolo, nonché di raccogliere tutti i dati che consentano di misurare costantemente il livello di qualità dei servizi erogati rispetto a standard minimi obbligatori e a valori considerati ottimali: questa misurazione è finalizzata alla divulgazione dell'operato dei singoli gestori con graduatorie pubbliche che evidenziano la qualità delle prestazioni.

Il Garante dei servizi, infine, è un organismo che, avvalendosi dell'Osservatorio, tutela i diritti degli utenti e misura il grado di soddisfazione degli stessi, garantendo il rimborso automatico in caso di prestazione di servizi inferiore ai livelli minimi di accettabilità.

È evidente come questo insieme di strumenti consenta di mettere in atto da subito un confronto comparativo che non ha precedenti nella tradizione dei servizi pubblici in Italia, storicamente monopolistici.

È altresì inevitabile che esso tenda ad evolvere, in prospettiva, verso un vero e proprio sistema di accreditamento, nel quale i soggetti gestori potrebbero agire sotto il controllo del Garante, rispettando le regole comuni, le cui basi sono poste dalla legge stessa. Si tratta di un elemento fondamentale per garantire lo sviluppo di una autentica liberalizzazione del settore, che richiede regole precise e controlli severi se si vogliono evitare rischi anche seri per gli utenti.

Sul fronte dei modelli gestionali, la legge si è preoccupata anzitutto di definire con precisione i tre segmenti che caratterizzano i servizi:

- 1) la proprietà di reti e impianti;
- 2) la gestione di reti e impianti, che comprende tutti gli interventi necessari per valorizzare nel tempo gli asset e adeguarli alle nuove esigenze;
- 3) l'erogazione del servizio, composta dalle attività necessarie a consentire la corretta fornitura all'utente, includendo le manutenzioni ordinarie.

Definiti in questo modo i segmenti che compongono il servizio, la legge regionale ha, coraggiosamente, lasciato libertà di scelta del modello gestionale e degli assetti rispetto alla proprietà di reti e impianti e alla gestione e for-

nitura del servizio, purché sia dimostrato che i modelli scelti in funzione dei tipi di servizio e delle situazioni territoriali di riferimento massimizzano i vantaggi per l'utente, garantendo al tempo stesso la salvaguardia dell'integrità delle dotazioni infrastrutturali nel tempo e la loro valorizzazione.

Per quanto riguarda l'erogazione del servizio, sono stati previsti il ricorso alla procedura a evidenza pubblica oppure l'impiego di modalità di affidamento comunque compatibili con le discipline comunitarie e nazionali.

Nei paragrafi che seguono vengono presi in esame i servizi idrici e la gestione dei rifiuti, ambiti di intervento particolarmente significativi e nei quali si sono riscontrati cambiamenti importanti.

6. Le politiche regionali nel settore dei servizi idrici

Questi criteri improntati alla flessibilità sono stati applicati anche al settore delle acque, rendendo possibile, contrariamente a quanto finora previsto dalla legge 36/1994 (Disposizioni in materia di risorse idriche), la separazione tra gestione delle reti ed erogazione del servizio. Questo punto ha rappresentato un elemento di lunga discussione e ampio dibattito, ritenendosi da più parti non percorribile tale separazione in questo settore¹.

In realtà, l'applicazione di questo modello si è rivelata non solo possibile, ma ben rispondente all'esigenza di conciliare un forte controllo pubblico sulle politiche di investimento con l'introduzione di logiche industriali nel settore del servizio.

Lo schema della legge regionale 26/2003 permette un maggior coinvolgimento degli Enti locali, attraverso la realizzazione di società patrimonio degli Enti stessi, che possono unire la proprietà alla gestione delle reti. Se si pensa che la trasformazione del settore idrico si inserisce su una lunga tradizione di gestioni dirette, specie da parte dei piccoli Comuni, si può comprendere come un effettivo controllo sulle politiche delle reti possa permettere di ottenere un più facile consenso sulla attivazione del servizio idrico integrato da parte dei Comuni, accelerando così i processi di avvio degli investimenti necessari e di una gestione industriale del servizio.

Anche simulazioni finanziarie condotte sui diversi modelli hanno dimostrato che la possibilità di accedere a finanza agevolata da parte dei soggetti pubblici gestori di reti permette di contenere in modo sensibile l'impatto sulle tariffe legato all'impiego di capitali privati per la realizzazione dei grandi investimenti necessari nel settore.

¹ Sul tema si vedano, tra gli altri, De Vany e Walls (1994), Cervigni (1998), Massarutto (2001), AA.VV. (2002) e Garrone (2007).

È per tali ragioni che questa soluzione è risultata gradita agli Enti locali, specialmente a quelli di più modeste dimensioni, riluttanti rispetto alla prospettiva di perdere qualsiasi controllo su una risorsa strategica come l'acqua.

Nell'impianto della legge regionale 26/2003, la Regione ha inteso privilegiare la logica della separazione delle reti dall'erogazione dei servizi e la creazione di società pubbliche d'ambito che permettano agli Enti locali di conferire i propri asset e controllarne la gestione. A società di questo tipo veniva attribuita la massima priorità nella concessione di contributi regionali destinati alla realizzazione di infrastrutture.

La legge si prefiggeva altresì di spingere gli Enti locali a rafforzare il proprio ruolo di indirizzo e governo del sistema, lasciando a soggetti imprenditoriali pubblici, privati o misti la responsabilità dell'organizzazione e della erogazione dei servizi. Ciò comporta la necessità di incentivare le gestioni associate da parte degli Enti locali, anche al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse umane e permettere anche agli Enti di minore dimensione di beneficiare di indubbe economie di scala.

Per il settore idrico, il più rilevante nel corpo della legge, l'obiettivo di fondo è stato correlato all'uso sostenibile della risorsa idrica, quale garanzia non solo di conservazione di un patrimonio che presenta elementi unici nel contesto europeo, ma anche di sviluppo economico e sociale, con l'esigenza di ricercare un equilibrio tra la salvaguardia delle acque e gli effetti derivanti dalle trasformazioni indotte dagli insediamenti umani sul territorio.

La complessità della materia esigeva la condivisione e l'integrazione di strategie in ordine alla azione di tutela, valorizzazione e risanamento della risorsa idrica, alla razionalizzazione dell'uso dell'acqua in un'ottica di risparmio e alla gestione coordinata dei servizi.

Le criticità inerenti la risorsa idrica richiedevano una visione e una valutazione estese all'intero bacino idrografico, con strumenti di pianificazione e di partecipazione in grado di interagire a tale livello, superando ottiche locali e parziali non in grado di produrre le sinergie necessarie a ottenere un effettivo miglioramento della qualità delle acque.

Per quanto riguarda infine le tariffe, è stato introdotto un principio di gradualità per eventuali incrementi ed è stato stabilito che vi siano articolazioni delle tariffe stesse per zone territoriali o soggetti svantaggiati².

L'approvazione della legge regionale 26/2003 aveva concluso un percorso di confronto con il sistema degli operatori di servizi regionali che ne ha confermato le capacità imprenditoriali, ma anche la necessità di un rapida messa

² Nel determinare le tariffe d'ambito occorre inoltre tenere conto degli investimenti effettuati negli anni precedenti dai Comuni che abbiano contribuito al miglioramento del servizio.

a regime di un processo di liberalizzazione finora spesso incompiuto a causa della mancanza di regole precise e di controlli adeguati.

Le novità normative introdotte sono state destinate a innovare profondamente il settore, nella consapevolezza che l'interesse dell'utente va affermato e tutelato come il valore di riferimento.

Il modello della separazione delle reti dall'erogazione del servizio, insieme all'affermazione dell'importanza strategica del ruolo pubblico nel controllo delle reti stesse, ha costituito il paradigma di riferimento di un disegno politico-istituzionale per far crescere un vero progetto di politica industriale.

Esso mira a riunire un mondo di gestori troppo frammentato entro contesti aziendali più grandi ed efficienti, capaci di investire risorse e di competere fra loro – e anche fuori dai territori d'origine – a tutto vantaggio sia della qualità del servizio che delle opportunità di crescita e d'affermazione professionale. La recente fusione di varie grandi e medie società di servizi lombardi e l'ingrandirsi e il diversificarsi nei settori di attività di altre stanno a testimoniare di una sintonia tra azione regionale ed esigenze del mercato dei servizi a rete e della tutela dei cittadini-utenti.

Dal 2003, vi sono stati progressi così come si sono riscontrate difficoltà: ciò appartiene alla natura dei processi iterativi complessi.

L'approccio sussidiario di Regione Lombardia include una verifica continua dei risultati e la scelta, ove considerato necessario, di intervenire con i correttivi che la critica dell'esperienza suggerisce.

7. Le politiche regionali nel settore della gestione dei rifiuti

Nel campo della gestione dei rifiuti la Lombardia ha raggiunto assetti positivi e risultati avanzati, anche in riferimento al più vasto contesto europeo, come evidenziano i dati riportati nella tabella che segue.

	tonnellate	(%)
Produzione totale di rifiuti	4.773.468	
Raccolta differenziata	2.040.450	42,7
Incenerimento con recupero di energia	1.549.150	32,5

Fonte: elaborazione da "La gestione dei rifiuti nella Regione Lombardia. Anni 2004-2005" Rapporto Arpa Lombardia

Da tempo l'incenerimento dei rifiuti ha avuto in Lombardia uno sviluppo superiore a quello di altre Regioni italiane, contribuendo a risolvere la situazione di emergenza che si era venuta a verificare nella prima metà degli anni Novanta.

Oggi, i grandi impianti di termovalorizzazione della Lombardia sono 12, con una potenzialità complessiva autorizzata di 6.800 t/g; quasi tutte le Province ne sono dotate, con una maggiore concentrazione in quelle di Milano, Brescia, Bergamo e Mantova. Il caso di Brescia è particolarmente significativo, in quanto gli impianti funzionanti assicurano oltre la metà della potenzialità regionale e risultano ben integrati nel ciclo del teleriscaldamento urbano.

Per numerosità di impianti, la Lombardia è seguita dall'Emilia Romagna con 9 impianti e dal Veneto con 4, sulla cinquantina in totale del parco italiano.

Quasi la metà della termovalorizzazione nazionale viene comunque realizzata in Lombardia, che dispone anche di 33 impianti aggiuntivi per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi.

Nel territorio regionale sono stati anche realizzati, con contributi pubblici, 6 impianti a biomassa lignea per la produzione di energia termica ed elettrica; anche in questo caso la Lombardia è la prima Regione italiana per numero di impianti.

Una situazione quindi positiva, che permette di guardare con fiducia alle esigenze di un sistema produttivo e civile la cui produzione di rifiuti aumenta del 2% ogni anno, e che rappresenta il frutto di una policy e di scelte legislative che hanno sostenuto e aperto la via alla realizzazione delle opere.

I costi di smaltimento sono bassi, grazie all'apertura dei bacini territoriali che la legge regionale 26/2003 ha introdotto proprio per garantire libertà di scelta da parte degli Enti locali in regime di libera concorrenza fra impianti pubblici e privati. In precedenza, in applicazione di quanto derivante dalle norme nazionali, vigeva l'obbligo di smaltimento dei rifiuti urbani entro i territori della Provincia di competenza; queste disposizioni, miranti a ottenere l'autosufficienza locale, definivano contesti territoriali troppo modesti e generavano le condizioni per situazioni quasi-monopolistiche da parte di pochi operatori, spesso non attrezzati per l'uso delle più avanzate soluzioni tecnologiche. L'utente finale doveva pagare costi di smaltimento più alti, dovuti a vincoli posti agli Enti locali che oggi possono, al contrario, scegliere entro un novero ben maggiore di possibilità.

L'allargamento del bacino ai limiti del territorio regionale ha anche contribuito al miglior sfruttamento delle potenzialità degli impianti già esistenti, riducendo la necessità di costruirne di nuovi.

La competenza organizzativa degli Enti locali è limitata alle fasi di maggiore rilievo: vige il libero mercato tanto nello smaltimento quanto nelle fasi di raccolta e trasporto, che sono obbligatoriamente affidate con gara.

La presenza di oltre venti operatori qualificati assicura l'assenza di monopoli e l'effettiva apertura al miglior offerente degli appalti comunali, con l'Ente locale tenuto solo a funzioni di indirizzo e controllo per la tutela della qualità: un caso di approccio sussidiario, quello dei rifiuti lombardi, pienamente riuscito.

8. Le azioni correttive e le ipotesi di riforma

Un confronto tra i modelli di governance adottati nel settore idrico e in quello dei rifiuti permette di evidenziare le differenze di risultato e la necessità di azioni correttive.

Nel settore idrico la situazione è diversa e meno evoluta, rispetto al contesto della gestione dei rifiuti, pur nell'ambito di standard elevati se confrontati con molte altre realtà: impianti di depurazione non adeguati con problemi di inquinamento residuo delle acque; investimenti troppo ridotti e quasi unicamente di origine regionale; tariffe troppo basse per coprire i costi del servizio e le necessità di investire per innovare e potenziare i servizi.

Vi sono ancora troppi operatori, oltre 150. La flessibilità nella scelta del modello gestionale introdotta dalla legge regionale 26/2003, nei fatti, ha funzionato poco, scontando le diffuse resistenze di Enti locali chiamati, pur nel rispetto delle loro fondamentali prerogative, a ridurre i margini di indipendenza e il numero dei consigli di amministrazione, seppure ciò fosse chiaramente a vantaggio dell'economicità e dell'efficienza del servizio.

Questo ha portato, attraverso la legge regionale n. 18 dell'8 agosto 2006, a una revisione della legge regionale 26/2003 nel senso di una restrizione della flessibilità concessa agli Enti locali, con lo scopo di catalizzare un processo necessario mediante una nuova scelta sussidiaria basata sulla maggiore responsabilità di chi sia, di fatto, nelle condizioni migliori per decidere.

Applicando il criterio dell'adeguatezza, complementare a quello della sussidiarietà, in questo momento è parso opportuno individuare la Regione come soggetto capace di avviare e accompagnare il processo di responsabilizzazione. Un passo indietro, ma sempre nei termini di una logica di posizionamento della responsabilità decisionale al punto di più alta efficacia.

Il modello gestionale già favorito dalla legge regionale 26/2003, con proprietà pubblica, gestione delle reti accorpate e servizio posto a gara non viene più soltanto premiato, ma reso obbligatorio. Una scelta basata sul potere sostitutivo dell'Ente sovraordinato che, in taluni casi, risulta necessario nella logica della valorizzazione dell'esperienza e della policy che deriva dalla best practice.

Nel caso del servizio idrico, il correttivo introdotto dalla legge regionale 18/2006 è stato basato su alcune assunzioni prioritarie:

- l'utente, che pure ha diritto alla scelta del fornitore, non può farlo nel caso dell'acqua come invece avviene per la telefonia o, parzialmente, per l'energia elettrica: l'organizzazione del sistema deve dargli quindi garanzie maggiori, già a monte;
- la tariffa deve giungere a coprire i costi e gli investimenti: il soggetto responsabile deve poter accedere al mercato dei finanziamenti nelle condizioni migliori, che sono quelle ottenibili nel caso di proprietà + gestione

- pubbliche: laddove gli Enti locali non riescono a scegliere il meglio, interviene il correttivo sussidiario previsto dalla legge regionale 18/2006;
- l'erogazione del servizio deve necessariamente essere affidata con gara: il gestore di quest'ultima fase non è infatti tenuto ad effettuare investimenti sulla rete, e devono quindi venire privilegiate scelte basate sulle migliori condizioni offerte all'utenza in regime di libera concorrenza.

Infine, si è voluto indurre le società pubbliche ad associarsi per combattere il nanismo aziendale, che nel campo dei servizi locali ha dimostrato di non pagare in termini di maggiore competitività.

La legge regionale 18/2006 stabilisce, inoltre, i primi passi per l'attivazione del Garante dei servizi locali, l'entità *super partes* che, usando gli elementi conoscitivi raccolti dall'Osservatorio regionale per i servizi di interesse economico generale, compara e giudica quantità e qualità dei diversi servizi territoriali per tutelare il consumatore attraverso la pubblicizzazione di pareri, forme di premialità o l'apposizione di sanzioni a gestori ed Enti locali nei casi di inadempienza.

Si tratta di un tema molto delicato, ai primi passi. Per l'avvio del processo di garanzia, è stata fatta la scelta di usare allo scopo un'articolazione organizzativa già esistente della Direzione Generale Reti e servizi di pubblica utilità. Una scelta prudente, rispetto a quella di lanciare una struttura indipendente ed esterna, che ha lo scopo di fondare un'attività che nel tempo potrà evolversi verso una figura più forte, più dotata di effettivi poteri di regolazione, più simile al modello di Authority che, nella legge regionale 26/2003, ha ispirato il concetto del Garante regionale.

La governance dei servizi locali, e in modo particolare quella – molto complessa – dei servizi idrici, sta quindi seguendo un percorso di evoluzione interattiva, basato sul confronto con l'esperienza acquisita sul campo e con i migliori modelli internazionali, quali sono quelli britannici e statunitensi.

Di grande interesse l'ipotesi dell'introduzione del non profit, anche nel settore idrico, unito alla crescita di un ruolo vero da parte dell'utenza finale, non solo e non necessariamente attraverso la capacità di rappresentanza da parte di amministratori democraticamente eletti per un certo arco temporale (non sempre così ben controllabili e comunque legati a logiche operative poggianti sulla durata del loro incarico).

È noto il modello idrico gallesse, nel quale gli utenti finali partecipano alla distribuzione di utili economici, che nel non profit classico verrebbero, invece, interamente destinati all'investimento migliorativo.

Si tratta di casi sui quali riflettere e lavorare, pur nella considerazione del fatto che tali forme di ri-distribuzione siano possibili solo a fronte di in-

vestimenti seri già realizzati o programmati, e che l'entità percepita dal singolo cliente corrisponde più a un incentivo psicologico che reale; più uno stimolo del senso di appartenenza, per suscitare interesse alla qualità del servizio, che occasione di redditività vera.

Nella situazione italiana e lombarda, tali ipotesi appaiono stimolanti nella loro formulazione teorica, ma di scarso interesse pratico, in quanto è da considerarsi prevalente la necessità di impegnare ogni risorsa economica acquisita per gli investimenti, che sono ovunque necessari per colmare le troppe lacune degli impianti della rete della distribuzione della depurazione.

Spingono però a riflettere su modalità di rapporto innovativo con il mondo dei servizi locali, ancora cristallizzato intorno a concezioni invecchiate e a troppe rendite di posizione.

Oggi Regione Lombardia lavora nel ruolo di assistenza alla costruzione di strutture finanziarie più adeguate rispetto alle necessità di investimento. Il soggetto pubblico, indubbiamente il meglio attrezzato nel settore idrico per accedere al mercato degli indispensabili finanziamenti, deve spuntare condizioni sempre migliori passando dal *project financing* a una finanza pubblica strutturata.

Considerazioni conclusive

9. Sussidiarietà, ambiente e reti: una relazione possibile?¹

OSCAR GIANNINO

L'analisi della sussidiarietà nel settore delle politiche ambientali può essere effettuata utilizzando una "stella polare", costituita da quattro vertici: filosofia del diritto, concorrenza, diritti proprietari, utenti.

Il primo vertice è rappresentato dalla *filosofia del diritto*: la persona e la famiglia, nonché le libere associazioni fra questi soggetti, sono sfere anteposte, quali suoi fondamenti, all'esistenza stessa di qualunque ordinamento pubblico, e quindi devono avere dei livelli minimali garantiti dall'ordinamento nei confronti della possibilità di intervenire nella coazione e comunque nelle formule organizzative della libertà dei due soggetti.

Richiamo questo non perché voglio fare una lezione, ma perché non mi meraviglio dell'elevata conflittualità, cioè del numero molto elevato di impugnative di leggi regionali, come ad esempio le leggi lombarde in materia ambientale, nella realtà della dialettica tra Regioni e Stato in questi anni.

L'affermazione della sussidiarietà nel nostro Paese dipenderà quindi dal formarsi, all'interno della Corte Costituzionale, di sensibilità diverse da quelle che, nei decenni passati, hanno portato alla giurisprudenza con la quale noi ci confrontiamo, una giurisprudenza che ha finito per essere indifferente al merito delle norme, ai loro obiettivi e ai loro effetti, in nome di un presupposto di carattere formale che prevale su tutto: quello di un'interpretazione il più possibile ristretta di ciò che è esclusivo e non concorrente. Una giurisprudenza, dunque, contraria e ostile ai presupposti della sussidiarietà.

Questo è il primo aspetto che, dal mio punto di vista, chi amministra Regioni importanti come la Lombardia deve mettere in conto: c'è una impostazione di fondo da ribaltare, se si ritiene che la sussidiarietà sia non solo portatrice di efficienza, ma soprattutto una sfera di diritto naturale da riaffermare.

La concreta esperienza di altri ordinamenti ci consegna realtà in cui un atteggiamento "intransigente" (pur nell'ambito della stretta legalità) ha con-

¹ Intervento al Focus group "Area ambiente" (Milano, 9 maggio 2007), organizzato dalla Scuola Superiore di Alta Amministrazione nell'ambito del "Progetto Concettualizzazione".

dotto a “ribaltamenti” di questo tipo: si pensi all’ordinamento tedesco, con le importanti sentenze assunte dalla Corte di Karlsruhe sui limiti della legislazione esclusiva federale, che devono essere sempre tenuti presenti a garanzia dei *Länder* e delle autonomie.

Questo ci insegna che bisogna insistere, perché se si ritiene che la sussidiarietà sia non solo portatrice di efficienza, ma sia soprattutto una sfera di diritto naturale da riaffermare, allora occorre avere la consapevolezza che la conflittualità è, inevitabilmente, una prospettiva da tenere in considerazione.

Gli altri elementi su cui farò alcune osservazioni mi interessano, invece, come economista. Le leggi regionali 26/2003, 18/2006 e 24/2006 intervengono, infatti, su aspetti che hanno strette relazioni con la teoria generale dei mercati, perché riguardano la definizione, la disposizione, l’attuazione del ruolo di vigilanza del regolatore, nonché poi, in ultima istanza, anche di chi esercita la garanzia giuridica già solo nell’ambito di definizione della teoria generale della concorrenza.

Innanzitutto si tratta di capire a quale modello di *concorrenza* ci riferiamo, perché concorrenza vuol dire tutto e niente: la concorrenza assunta e tradotta a livello comunitario, prima nel dispositivo delle norme e poi nel concreto dell’esercizio delle decisioni regolatorie, è una cosa; la concorrenza disciplinata a livello nazionale, che fa riferimento a tutt’altro modello e a tutt’altri strumenti di intervento, è un’altra cosa.

Qui ci troviamo di fronte a una sfida: si tratta di dichiarare, di assumere consapevolmente, e di calare poi negli strumenti d’intervento, un modello generale di concorrenza, caratterizzato dai soggetti ai quali si applica e dalle misure *ex ante* ed *ex post* che contempla.

È proprio in relazione a questo elemento che, a mio avviso, alcune leggi non hanno funzionato: la legge Galli, ad esempio, era fortemente deficitaria nell’individuare un ambito ideale di convenzione su cosa sia la concorrenza tra enti locali interessati.

Vi è poi un terzo elemento, che riguarda i *diritti proprietari*. Si tratta di una pietra angolare molto spigolosa e tagliente, che dipende a sua volta dalla convenzione generale su cosa si intende per concorrenza: se non funziona la convenzione generale non si riescono a definire i diritti proprietari.

I diritti proprietari in questo ambito sono dei soggetti che si ha in mente debbano essere non dico i migliori vocati, ma almeno i concorrenti vocati, quelli ai quali si apre il meccanismo o di gara o di esercizio dei diritti che gravano su reti, servizi etc., e naturalmente si tratta di individuare – e non lo si può fare se non si è fatta la convenzione sovrastante – come va graduato il ri-

spetto dei diritti proprietari nella fase iniziale di apertura del mercato, avendo presente che partiamo da una realtà storica nella quale il diritto proprietario è pubblico.

Occorre, quindi, definire in quale ambito, fino a quando, dove e perché graduiamo il diritto proprietario dei soggetti ai quali noi apriamo.

Il quarto elemento è rappresentato dagli *utenti*, che sono i soggetti beneficiari delle nostre policy. La nostra impostazione, infatti, funzionerà tanto meglio quanto più il quarto vertice vedrà risultati tangibili. Del resto, questo è il meccanismo che interessa anche ai politici ed è giusto che gli amministratori ci pensino.

Per l'apertura al mercato il regolatore, a livello regionale, deve sapere immaginare un meccanismo per il quale c'è un premio al privato, alla migliore efficienza nel delta temporale di apertura al mercato, in cambio del quale il meccanismo di attribuzione del beneficio economico e del maggiore efficientamento di rete va in capo primariamente per un certo periodo a lui, per la remunerazione del costo del credito, e poi si apre a forbice.

L'obiettivo è quello di rendere tale meccanismo virtuoso immediatamente vantaggioso per gli utenti. Occorre dunque che il regolatore compia una forzatura affinché l'utenza veda una maggiore efficienza nella gestione del servizio, che si traduca in una riduzione delle tariffe, in un periodo di tempo più ristretto di quello necessario per l'efficientamento di rete.

A questo scopo vi sono appositi algoritmi, e in alcune città degli Stati Uniti è avvenuto così: è stato utilizzato un sistema per indurre la catena sovrastante chi gestisce il servizio e chi lo eroga ad accelerare l'efficientamento nel tempo attraverso dei meccanismi regolati e soggetti a controlli. Lo stesso è avvenuto, peraltro, in Lombardia: nella raccolta e nella resa energetica della raccolta dei rifiuti il mercato libero regionale ha evidenziato costi di smaltimento più bassi rispetto alle altre Regioni (e non dico solo la Campania, ma anche Regioni del Nord limitrofe).

Il problema della gestione e dell'efficienza della rete è dunque il collo di bottiglia di tutto il ragionamento: il vecchio proprietario non ha interesse a risolverlo, perché l'unico interesse che ha – perdonatemi se sono concreto – è quello della difesa dei livelli occupazionali dei pubblici dipendenti di quel settore, che spesso contrasta con esigenze connesse all'efficienza della rete.

In passato, considerazioni apparentemente realistiche hanno portato a sostenere che, essendo lo stato delle infrastrutture carente, ed essendo la mancanza di investimenti ciò che storicamente ha portato le reti a essere fatiscenti e poco efficienti, si debba difendere il principio della gestione pubblica e aprire a gara solo l'erogazione del servizio, secondo un principio di ottimizzazione del ricorso al credito, che prevede tassi più bassi per i soggetti pubblici.

Ma l'osservazione sul reale funzionamento del ricorso al credito, che nel caso di grandi impianti non può che essere un credito con grandi attori che veicolano i flussi a livello internazionale, dimostra che soggetti privati specializzati nella gestione di reti su scala planetaria o continentale possono rappresentare un'efficace soluzione al tema dell'efficientamento delle reti, in una cornice nella quale essi non devono diventare, naturalmente, i titolari del beneficio che ne viene. Esistono esperienze alle quali fare riferimento, come la Lyonnaise des Eaux o la Générale des Eaux, che, essendo capaci di efficientare al meglio le reti, riescono ad avere tassi molto bassi per i prestiti a livello internazionale.

Mi interessa, da ultimo, fare alcune osservazioni che riguardano un comparto ancora più decisivo di quello dell'acqua e dei rifiuti, poiché ha a che fare con la produttività multifattoriale dell'intero Paese: quello dell'energia. Utilizzo questo tema (uno dei meno trattati, essendo molto tecnico) provocatoriamente, perché è fra quelli che meglio dimostrano l'inefficienza del nostro sistema e la connivenza, al suo interno, fra soggetti che – monopolisti, privati o concorrenti – sono in realtà tutti aderenti a una stessa logica.

Devo ammettere di essere personalmente molto critico nei confronti dell'enfasi, a volte un poco eccessiva, riservata alla questione delle emissioni, che pure ha un impatto molto elevato e molto forte sulla vita di tutti noi. Gli indicatori scientifici ci dicono che da diversi anni, nel nostro Paese e in Lombardia, stiamo andando verso un mondo meno peggiore di quello di venti anni fa, e non vedo perché non se ne debba tenere conto.

Il vero problema, che – almeno per me – continua a venire prima, è se c'è o no un deficit di produzione rispetto al fabbisogno di energia. In particolare occorre tenere in considerazione le specificità della rete elettrica, che non è una rete come tutte le altre: il mercato dell'energia elettrica non si basa infatti sull'immissione di stoccaggi, ma si svolge tutto in tempo reale. E questo è il problema, poiché significa che, secondo i meccanismi ai quali io sono risolutamente contrario quali la Borsa elettrica, quando c'è il massimale di fabbisogno vanno esattamente in rete e fanno il costo marginale gli impianti che hanno la resa più bassa e il costo più elevato; con il risultato che, quindi, il fabbisogno si copre ai prezzi più elevati e con la resa di trasformazione più bassa.

Faccio un esempio concreto di che cosa a mio avviso potrebbe fare una Regione come la Lombardia. A fronte di un grande fabbisogno e di una grande produzione di energia, ben sapendo che gli obiettivi di contenimento delle emissioni non possono essere elusi, bisognerebbe avere il coraggio di proporre incentivi ai produttori di energie alternative – sia ai produttori privati, ma anche all'Enel se vuole – per realizzare insediamenti nel medio periodo, a condizione che si superi la definizione nazionale di energie

alternative (che in realtà sono finte alternative). Tecnicamente, a mio avviso, si può fare. Una scelta di questo tipo avrebbe un tangibile downside di positività per chi partecipa alla produzione e distribuzione dell'energia. Si potrebbe così spostare la logica del CIP 6/92 e obbligare i finti concorrenti su questo segmento di produzione dell'energia a prenderla seriamente in considerazione, di fronte a un'offerta che per loro è economicamente allettante e che diventa anche premiante per chi risiede in questa Regione. Tutto questo rappresenterebbe una grande dimostrazione di come si può fare sussidiarietà (pur nella consapevolezza che si verrebbe immediatamente bloccati).

Sono personalmente convinto che iniziative di questo tipo possano “arrivare” alla gente in maniera altrettanto efficace della percentuale di abbattimento delle emissioni; di fronte all'onere rappresentato dalle centinaia di miliardi di Euro a spese del consumatore per quest'ultima voce, una grande Regione dovrebbe, infatti, a mio avviso combattere questa battaglia, che garantirebbe benefici per tutti i quattro vertici del quadrato di cui ho parlato all'inizio.

10. Opportunità e criticità nell'applicazione della sussidiarietà nell'area ambiente e reti

MARCO CARERI, FRANCO PICCO E RAFFAELE TISCAR

In entrambi i temi affrontati, qualità dell'aria e servizi di pubblica utilità, la via tracciata dalla Regione Lombardia è chiaramente espressa.

La difesa dei beni ambientali e contemporaneamente il rispetto delle esigenze di sviluppo e competitività (semplicemente, il benessere dei cittadini) introducono alla necessità di esplorare altre vie rispetto alla semplificazione di vincoli irrealistici nel breve periodo o di affidamento della risoluzione del problema al buon comportamento dei cittadini da una parte o del mercato dall'altra.

Vi è comunque una varietà di soggetti potenzialmente solidali con gli scopi dell'istituzione Regione Lombardia; l'opportunità quindi è significativa. D'altro canto, l'esperienza sulle nuove forme di partnership e i nuovi modelli di governance è solo all'inizio. Anche in questo ambito una nuova concezione della persona, riconosciuta nel suo valore e nella sua capacità di costruzione sociale e di relazioni positive e produttive, potrà fondare un tentativo di soluzione alla sterile e impraticabile dicotomia fra la soluzione “tutto pubblico” o “tutto privato” per la gestione dei servizi di interesse generale.

Serve anche un supporto teorico per validare e valorizzare quanto fatto, ma soprattutto è importante definire strumenti specifici di declinazione della

sussidiarietà in campo ambientale. Ad una sorta di accreditamento si è già fatto cenno; nuovi strumenti vanno sicuramente individuati nelle modalità di collaborazione con la ricerca, il mondo imprenditoriale, quello professionale etc.

Anche i servizi di pubblica utilità sono a volte concepiti seguendo un approccio semplicistico e riduttivo: da una parte la rivendicazione giusta della natura pubblica dei beni, che si traduce tout court nella proprietà dell'Ente pubblico degli stessi; dall'altra la soluzione "liberalizzazione" che presume di risolvere assegnando il compito della regolazione esclusivamente al mercato.

Di fronte a questa contrapposizione la Regione Lombardia ha voluto intraprendere una strada certa negli obiettivi, ma procedendo giocoforza per approssimazioni successive. Un esempio è l'emendamento apportato dalla legge regionale 18/2006 rispetto all'impianto della precedente legge regionale 26/2003.

I punti cardine di riferimento sono stati il pluralismo d'offerta, attraverso la separazione tra proprietà e gestione, e la libertà di scelta.

Uno strumento non secondario della libertà di scelta consiste nelle attività di comunicazione e trasparenza, che può essere realizzata e sviluppata anche a prescindere dal modello di governance prescelto. Le asimmetrie informative sono, infatti, un ostacolo all'esercizio della responsabilità e della libertà di scelta e vanno rimosse anche a partire dalla modalità di gestione manageriale delle aziende pubbliche fornitrici di servizi di pubblica utilità.

Il dovere di rendere conto da una parte della gestione di infrastrutture pubbliche, finanziate con il prelievo fiscale generale oltre che con le tariffe, dall'altra della qualità e dell'efficienza nell'erogazione del servizio, impone al gestore, di qualsiasi natura esso sia, di mettere a conoscenza, e quindi in grado di giudicare, sia utenti che cittadini.

Il confronto delle performance delle *public utilities* può essere approfondito e migliorato per tenere conto delle specificità (nel caso dei servizi idrici integrati: lunghezza delle reti, concentrazione antropica, disponibilità e qualità della risorsa idrica alla captazione); inoltre, strumenti come la *social accountability* a supporto del bilancio sociale o contabilità impostate per definire e confrontarsi con gli standard di prestazione, concorrono a realizzare un rapporto diretto e responsabile per l'incremento della libertà di scelta e, ove non possibile, una maggiore coscienza sociale dei propri diritti da parte degli utenti.

La definizione dei livelli minimi di prestazione – relativamente a qualità di prodotto e di servizio – insieme alla fissazione di costi e prestazioni standard, in modo da verificare efficienze e asimmetrie di prestazione, è necessaria e urgente. Spesso la fissazione delle tariffe non è conseguente a logiche di economia ed efficienza e non dà conto delle capacità virtuose né

delle inefficienze.

Il percorso della Regione Lombardia descritto nei paragrafi precedenti ha evidenziato una maturazione nello stesso obiettivo dichiarato di centralità dell'utente.

È più appropriato considerare, infatti, l'utente anche come cittadino e soprattutto come persona, affidandogli una responsabilità e riconoscendogli una capacità di costruzione sociale. Il percorso è avvenuto anche quindi nella concezione del ruolo istituzionale, prima legata a una logica di cliente-fornitore, ma senza considerare possibilità di forme nuove di rapporto cittadino-istituzione, ora molto più aperta a pluralità di soluzioni provenienti dalle forme di organizzazione delle persone, delle associazioni non profit e delle imprese e orientata a fornire modelli di garanzia e di regolazione, oltre che di controllo.

Per realizzare una welfare community, il ruolo del pubblico deve diventare sempre di più di garante e sempre meno di arbitro.

Riferimenti normativi

Normativa comunitaria

- Direttiva 1996/62/CE del Consiglio, 27 settembre 1996, in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente
- Direttiva 1999/30/CE del Consiglio, 22 aprile 1999, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo
- Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque
- Direttiva 2000/69/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 16 novembre 2000, concernente i valori limite per il benzene ed il monossido di carbonio nell'aria ambiente
- Direttiva 2002/3/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 12 febbraio 2002, relativa all'ozono nell'aria
- Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 1996/61/CE del Consiglio

Normativa nazionale

- Legge 5 gennaio 1994, n. 36, "Disposizioni in materia di risorse idriche"
- Legge 3 agosto 1999, n. 265, "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142"
- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)"
- D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, "Norme in materia ambientale" (cd. Testo Unico Ambientale)
- Provvedimento CIP 6/1992, "Prezzi dell'energia elettrica relativi a cessione, vettoriamento e produzione per conto dell'Enel, parametri relativi allo scambio e condizioni tecniche generali per l'assimilabilità a fonte rinnovabile"

Normativa regionale

Legge regionale 14 marzo 2003, n. 2, “Programmazione negoziata regionale”

Legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26, “Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche”

Legge regionale 8 agosto 2006, n. 18, «Conferimento di funzioni agli enti locali in materia di interesse economico generale. Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26, ‘Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche’»

Legge regionale 11 dicembre 2006, n. 24, “Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell’ambiente”

DGR 21 marzo 2003, n. 12467, “Programma energetico regionale in attuazione della deliberazione del Consiglio regionale n. 674 del 3 dicembre 2002”

DGR 4 agosto 2005, n. 580, “Misure strutturali per la qualità dell’aria in Regione Lombardia 2005-2010”

DGR 13 dicembre 2006, n. 8/3789, “Programma di tutela e uso delle acque – Indicazioni alle Autorità d’ambito per la definizione degli interventi prioritari del ciclo dell’acqua (l.r. n. 26/2003)”

Risoluzione del Consiglio regionale 3 aprile 2007, n. 8/367, “Risoluzione concernente l’iniziativa per l’attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione”

Bibliografia

- AA.VV. (2002), «Tendenze e trasformazione dell'industria energetica a rete: la concorrenza/convergenza dei settori dell'elettricità e del gas naturale», *Quaderni IEFÉ*, Università Bocconi, Milano
- APAT (Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici) (2006), *Impatto sanitario di PM 10 e Ozono in 13 città italiane*, OMS
- Betzu M. (2005), «L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto», *Forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it
- Brugnoli A., Vittadini G. (a cura di) (2008), *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Guerini e Associati, Milano
- Brundtland G.H. (1987), *Our common future*, scaricabile dal sito www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm delle Nazioni Unite
- Caravita B. (2002), *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino
- Cerulli Irelli V., Pinelli C. (2004), «Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri», in *Verso il Federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Il Mulino, Bologna
- Cervigni G. (1998), «L'intervento pubblico nelle essential facility: aspetti teorici e analisi istituzionale», *Concorrenza e Mercato*, 6, pp. 295-328
- Del Missier S., De Martiis E. (2008), «La Scuola Superiore di Alta Amministrazione e il 'Progetto Concettualizzazione'», in Brugnoli A., Vittadini G. (a cura di), *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Guerini e Associati, Milano, pp. 165-168
- De Vany A.J., Walls W.D. (1994), «Natural gas industry transformation, competitive institutions and the role of regulation. Lessons from open access in US natural gas markets» *Energy Policy*, 22 (9), pp. 755-763
- Fonderico F. (2002), «Riforma costituzionale e tutela dell'ambiente», in *Ambiente*
- Garrone P. (2007), «Il principio di sussidiarietà nei servizi di pubblica utilità», in Vittadini G. (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà*, Guerini e Associati, Milano
- IReR-IReF (2008), «Una Regione che 'non esiste in se stessa': dal welfare state alla welfare community», *Quaderni ricerca formazione*, 2/2008
- Massarutto A. (a cura di) (2001), *Il ciclo integrato delle acque: regole di mercato e modelli operativi a confronto*, Franco Angeli, Milano.
- Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J., Behrens III W.W. (1972), *I limiti dello sviluppo*, Mondadori, Milano

- Picco F. (2007), «La politica dell'ambiente in Lombardia: i risultati di cui non si parla», *Confronti*, VI, 3, pp. 85-95
- Regione Lombardia - Direzione generale Qualità dell'ambiente (2005), *Misure strutturali per la qualità dell'aria in Regione Lombardia, 2005-2010*, Milano
- Roccella A. (2008), «Autonomie speciali e tutela dell'ambiente (nota a Corte costituzionale 14 novembre 2007, n. 378 con richiamo anche a n. 380 del 2007)», *Forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it

Gli autori

Marco Careri, esperto di programmazione strategica e di sistemi organizzativi nella Pubblica amministrazione

Oscar Giannino, Direttore di Libero Mercato

Franco Picco, Direttore Generale di Arpa Lombardia, già Direttore Generale Qualità dell'ambiente, Regione Lombardia

Raffaele Tiscar, Direttore Generale Reti e servizi di pubblica utilità e sviluppo sostenibile, Regione Lombardia

L'Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia (IReR), creato nel 1974, è l'ente di ricerca della Regione che mette a disposizione degli organi e delle strutture regionali gli strumenti conoscitivi per il supporto dell'azione legislativa e amministrativa. Dotato di personalità giuridica, di autonomia scientifica e imprenditoriale, l'Istituto svolge, anche con riferimento al contesto nazionale, europeo e internazionale, gli studi inerenti agli assetti e ai processi istituzionali, territoriali, economici e sociali, finalizzati all'attività di programmazione della Regione.

L'Istituto Regionale lombardo di Formazione per l'amministrazione pubblica (IReF), ente strumentale della Regione Lombardia, è stato creato nel 1981. In oltre venticinque anni di impegno formativo ha contribuito ad accrescere la professionalità di migliaia di operatori della Pubblica amministrazione, mirando a valorizzarne il ruolo sussidiario al servizio dei cittadini. All'interno dell'Istituto si sono affermate, a partire dal 1999, la Scuola di Direzione in Sanità, la Scuola Superiore di Protezione Civile e la Scuola Superiore di Alta Amministrazione allo scopo di promuovere e favorire percorsi formativi di elevata qualità.

IReR – Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia
via Copernico 38, 20125 Milano
www.irer.it

IReF – Istituto Regionale lombardo di Formazione per l'amministrazione pubblica
Via Copernico 38, 20125 Milano
www.irefonline.it

© 2008 Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA
viale Filippetti 28, 20122 Milano
www.guerini.it
e-mail: info@guerini.it

Progetto grafico: CUSL – Cooperativa Universitaria Studio e Lavoro
www.cusl.it

Prima edizione: ottobre 2008

Ristampa: V IV III II I 2008 2009 2010 2011 2012

Printed in Italy

ISBN 978-88-6250-104-0

Le riproduzioni a uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, corso di Porta Romana 108 – 20122 Milano, telefono 0289280804, fax 0289280864, e-mail: segreteria@aidro.org.