

SERVIZI PUBBLICI LOCALI: A CHE PUNTO SIAMO?

di Mario Genco, Mario Rosario Mazzola
21 gennaio 2011

La valutazione delle condizioni di contesto dei servizi di igiene urbana ed idrico integrato, visti attraverso l'analisi critica delle performance delle quattro regioni italiane del c.d. Obiettivo Convergenza, porta a concludere che i soli meccanismi economici della premialità del QSN 2007-2013 non sono sufficienti ad attivare miglioramenti tali da consentire di raggiungere gli standard richiesti. Analogamente inefficace per l'ottenimento di risultati continuativi si è dimostrato lo strumento del commissariamento emergenziale che in molte di queste regioni è durato per oltre dieci anni. In queste condizioni anche la nuova legislazione sui SPL destinata ad incidere limitatamente se non si interviene in maniera decisa sulla ristrutturazione della governance pubblica, la cui inefficienza allo stato attuale appare un elemento che accomuna gran parte del Mezzogiorno e certamente le regioni dell'Obiettivo Convergenza.

Nel corso del 2010 il Ministero per gli Affari Regionali ha commissionato un'indagine esplorativa sull'attuazione della recente riforma dei servizi pubblici locali da parte dei soggetti principali del sistema di governance, nelle regioni meridionali del cd. Obiettivo Convergenza, di due servizi pubblici locali, quello idrico e quello di igiene urbana¹. Fra gli elementi utili per la definizione della policy, l'indagine ha incluso la valutazione critica delle condizioni di contesto, specialmente in relazione all'andamento degli obiettivi di servizio sui quali si basa la premialità del QSN 2007-2013. Il meccanismo della premialità è strutturato con un sistema di indicatori, tre per il ciclo dei rifiuti urbani e due per il servizio idrico integrato, per ciascuno dei quali è stabilito un target quantitativo che ciascuna regione deve raggiungere entro il 2013 per ottenere le non trascurabili risorse a fondo perduto accantonate per questo scopo. Gli indicatori sono rilevati periodicamente, da ISPRA quelli relativi ai rifiuti e da ISAT quelli relativi al servizio idrico integrato.

Per quanto riguarda il servizio dei rifiuti urbani, il benchmarking dei valori raggiunti dagli indicatori nel 2008, in esito della verifica intermedia, rispetto a quelli rilevati nel 2005, anno base del meccanismo di premialità, si dimostra molto rappresentativo della situazione di questo servizio:

Nel complesso i risultati in termini di miglioramento di efficienza del servizio di igiene urbana non sono esaltanti e territorialmente non omogenei. Infatti l'unico target già raggiunto nella verifica intermedia è quello dell'indicatore S.07 dalla Calabria ed estrapolando il trend gli altri obiettivi raggiungibili sarebbero solamente quelli di S.09 in Calabria e Puglia. Le situazioni peggiori si riscontrano in Campania (localizzati nelle province di Napoli e Caserta) e con distribuzione abbastanza omogenea in Sicilia.

Analizzando gli investimenti attivati si è visto che molti impianti sono stati realizzati in regime emergenziale, ma che la carenza della capacità di gestione ordinaria non consente di catturare tutti i benefici attesi. Anche dai dati analizzati si evince la ridotta capacità di guida del processo da parte delle strutture amministrative regionali, tra l'altro per lunghi periodi esautorate o spesso inglobate in strutture commissariali che hanno dimostrato nei migliori dei casi di potere efficacemente risolvere i problemi puntuali da un punto di vista spaziale e temporale, ma non di riuscire a governare continuamente il processo.

Analoghe conclusioni derivano dal benchmarking fra gli esiti della verifica intermedia del 2008 e i valori base del 2005 dagli indicatori del servizio idrico integrato.

Va posta l'attenzione sulle modeste performance ottenute dalle quattro regioni nella verifica dell'anno 2008 per l'indicatore S.10, che riguarda la riduzione delle perdite di acqua nelle reti urbane. La peculiarità del fenomeno è confermata dal confronto fra gli avanzamenti dei due indicatori di questo servizio: nel complesso dei territori analizzati l'aumento dell'indicatore nei tre anni intercorsi fra il 2005 e il 2008 realizzato per S.11, che riguarda la disponibilità di depuratori delle acque reflue urbane, supera significativamente quello dell'indicatore S.10. Va tuttavia messo in evidenza che la definizione dell'indicatore S.11 può essere fuorviante, perché l'esistenza di un depuratore non significa necessariamente che sia funzionante e rispetti i parametri richiesti dalla legislazione ambientale nazionale e comunitaria, così come confermano anche le procedure di infrazione comunitaria 2004-2004 e 2009-2004, conseguenza dell'inefficienza dei sistemi fognario-depurativi di molte regioni italiane. Qualora si volesse davvero misurare la reale capacità depurativa degli impianti, cioè la loro capacità di fornire con continuità il servizio di abbattimento del carico inquinante generato, con ogni probabilità l'indicatore sarebbe molto più basso in tutte le regioni.

Sembrerebbe dunque che il sistema di gestione del SII nelle quattro regioni studiate, ancora tutt'altro che a regime, sia in grado in qualche misura - talvolta anche attraverso l'azione di diversi commissari - di costruire i depuratori, ma non riesca, nel suo complesso, a far partire la gestione integrata delle reti di distribuzione idrica, l'unico approccio efficace per ridurre le perdite e che è proprio quello che la scelta dell'indicatore S.10 intendeva stimolare. In molti casi, anche laddove sono state rifatte intere reti o ampi tratti di esse, questi interventi non hanno portato a ridurre le perdite di acqua, che anzi talvolta sono perfino aumentate. Ciò conferma, come è dimostrato a livello nazionale e internazionale, quanto poco produttiva sia la cosiddetta "politica del tubo" e cioè la precisa scelta di preferenza di investimento solo in infrastrutture materiali, senza la conoscenza oggettiva dello stato delle infrastrutture e del loro funzionamento, ed intervenendo nelle reti solo per riparare i guasti nel momento in cui avvengono.

L'approccio che potrebbe dare i risultati programmati, e cioè la gestione ottimale integrata delle reti (asset management), può essere affrontato efficacemente da soggetti industriali di dimensioni adeguate, di elevata cultura tecnica e gestionale e finanziariamente solidi, ma richiede anche che le Autorità di regolazione e controllo, comprendendone a pieno la portata positiva, siano determinate a sostenerlo.

1. L'indagine è stata realizzata da Economics Consulting.