

RIFORMA DEL FINANZIAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI: I CASI DEL
TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E DEL SERVIZIO IDRICO

Antonio Strusi (*)

Avvertenza:

Questo studio fa parte della ricerca “Valutazione del nuovo assetto istituzionale e finanziario in materia di servizi pubblici locali”, svolta presso l’ISSIRFA e cofinanziata dal MIUR nell’ambito del progetto FIRS “Individuazione delle più adeguate metodologie per l’analisi delle politiche pubbliche di rilievo strategico e di rilevanza innovativa”.

Sommario:

1. Il finanziamento del trasporto pubblico locale e del servizio idrico: obiettivi, tratti comuni e differenze delle riforme. - 2. Finanziamento del trasporto pubblico locale. - 3. Finanziamento del servizio idrico. – 4. Considerazioni conclusive. – Bibliografia.

(*) L’autore è Dirigente della Direzione Risorse Finanziarie della Regione Veneto. Le opinioni espresse nel presente lavoro non coinvolgono l’Ente di appartenenza. Alla ricerca ha collaborato il dott. Andrea Sabbadini, Funzionario della Direzione Risorse Finanziarie della Regione Veneto. Un particolare ringraziamento al dott. Pierantonio Belcaro ed alla dott.ssa Vittoria Alessia Fasano, rispettivamente Dirigente e Funzionario del Servizio Trasporto pubblico locale della Regione Veneto, per aver fornito la documentazione, per aver letto il lavoro e per i preziosi suggerimenti. Si ringrazia altresì il dott. Dorianò Zanette della Regione Veneto per le informazioni relative al servizio idrico integrato.

1. Il finanziamento del trasporto pubblico locale e del servizio idrico: obiettivi, tratti comuni e differenze delle riforme

Negli anni più recenti la logica di intervento nei servizi pubblici locali è stata oggetto di una profonda riconsiderazione, che ha messo in luce il mancato conseguimento di adeguati livelli di efficacia ed efficienza delle gestioni.

Le riforme dell'organizzazione dei servizi pubblici degli anni '90 hanno interessato tra gli altri anche i settori del trasporto pubblico locale e del servizio idrico, due dei più importanti servizi a rilevanza economica ⁽¹⁾ che rappresentano risorse "specifiche" di vantaggio competitivo per lo sviluppo dei sistemi locali.

In Italia il settore trasporto pubblico locale (TPL) si è contraddistinto per una profonda crisi dovuta in massima parte ad un perdurante disequilibrio finanziario ed alla flessione della domanda di trasporto. Nel corso degli anni '70 e '80, i costi sono cresciuti molto più dei ricavi, i quali in molti casi sono diminuiti a causa della perdita di clientela a favore dei mezzi di trasporto privati. Per riportare l'equilibrio si è fatto massiccio utilizzo dei fondi pubblici. In assenza di appropriati meccanismi di incentivazione dell'efficienza e di sufficiente credibilità del vincolo di bilancio, i disavanzi delle aziende sono cresciuti con l'aspettativa, puntualmente registratasi, di un intervento finanziario "straordinario" di ripiano ex post dello Stato.

Da questa situazione di grave crisi finanziaria è nata la riforma del settore, avviata con la delega al Governo contenuta nella L. 549/95 collegata alla Legge Finanziaria 1996, reiterata nella L. 59/97 art. 4, comma 4 e sostanziata nei due decreti legislativi 422/97 e 400/99.

Il servizio idrico, pur registrando limitate situazioni di disavanzo, presentava prima della riforma introdotta con la legge Galli n. 36/1994 una serie di problemi legati alla disponibilità ed alla tutela della risorsa acqua, molto differenziata sul territorio, alle perdite di rete, alla frammentazione degli operatori, alla gestione non integrata del servizio ed al recupero di economicità del servizio.

L'elemento comune alla base delle riforme attuate nei due settori citati è senza dubbio il decentramento a scala territoriale con il rafforzamento del ruolo delle Regioni, incaricate della riorganizzazione con legge dei servizi, per cogliere le diverse preferenze locali. La Regione nel TPL assume la responsabilità di programmazione e di finanziamento di tutti i servizi di trasporto locale (ferro compreso), mentre nel servizio idrico integrato (SII) riorganizza il servizio su ambiti territoriali ottimali (ATO) dei quali approva il principale strumento di programmazione (piano d'ambito).

⁽¹⁾ I due settori esaminati contano insieme il 44% dei ricavi dei servizi pubblici locali ed il 64% degli addetti (dati Confservizi anno 2000)

Altri aspetti comuni ai due settori riguardano la regolazione del mercato, in precedenza del tutto assente. In primo luogo, le riforme prevedono la netta separazione delle funzioni di programmazione e regolazione delle Amministrazioni Pubbliche da quelle di gestione industriale, attribuite ad aziende o gestori affidatari. Inoltre, viene inserito l'obbligo (a partire dal 2003) di utilizzare meccanismi concorrenziali per l'affidamento dei servizi con l'obiettivo, di accrescere l'efficienza dei soggetti gestori e quindi ridurre i costi di gestione, innalzando allo stesso tempo la qualità dei servizi.

Le nuove disposizioni recepiscono inoltre l'obbligo di stipulare contratti di servizio tra Enti affidanti e aziende produttrici, dotati di certezza e copertura finanziaria per tutto il periodo di validità dell'affidamento.

Sono inoltre presenti in entrambe le riforme elementi di liberalizzazione, per sviluppare forme operative di concorrenza amministrata per improntare le gestioni a criteri di efficienza, efficacia e imprenditorialità.

Dal punto di vista del sistema di finanziamento, TPL e SII presentano alcune differenze.

Il servizio di TPL è un bene totalmente privato per i suoi caratteri di escludibilità e rivalità nel consumo (Petretto 2001). Tuttavia rientra nella categoria dei beni meritori: le caratteristiche di bene pubblico sono ravvisabili nelle esternalità positive che produce, riducendo la congestione stradale e l'uso dei mezzi privati e l'inquinamento ambientale. A questi risultati il giudizio sociale attribuisce una importanza che prescinde dalle preferenze individuali. Inoltre il servizio di TPL, pur non avendo una costituzionalizzazione del diritto alla mobilità come invece avviene per la sanità, ha esigenze di universalità e uguaglianza dell'accesso.

Gli obiettivi della riforma del TPL in ambito finanziario sono così sintetizzabili:

1. *contribuire a contenere l'apporto del finanziamento pubblico.* Le norme di riforma prevedono un forte intervento di sussidiazione da parte pubblica; tuttavia il D.Lgs. 422/1997 prescrive che i contratti di servizio assicurino un rapporto di almeno il 35% tra ricavi da traffico e costi operativi, al netto dei costi di infrastruttura. In sostanza, il legislatore, pur riconoscendo il carattere meritorio del bene TPL, ha fissato un limite superiore ai trasferimenti (in rapporto ai costi) erogabili da parte delle Regioni. Ma il legislatore si è preoccupato anche di stabilire che i corrispettivi definiti nei contratti, cioè i sussidi pubblici, "possono essere soggetti a revisione annuale con modalità determinate nel contratto stesso allo scopo di incentivare miglioramenti di efficienza", con un incremento annuo massimo pari al tasso di inflazione programmata (D.Lgs. 422/97, art. 19, comma 4). Viene quindi prospettato un meccanismo di adeguamento dei trasferimenti medesimi assai simile, nella logica, al *price cap* e che può essere definito *subsidy cap*. Il *subsidy cap*, così come il *price cap*, si contrappone ai meccanismi *cost plus*, in cui si

tende a garantire unicamente la copertura a pié di lista dei costi, disincentivandone così la riduzione (Boitani, Cambini 2001).

L'obiettivo della norma è quindi quello di definire un metodo per erogare i sussidi pubblici in modo da incentivare l'impresa ad un comportamento più efficiente. Come vedremo tali obiettivi sono stati parzialmente ottenuti.

2. *dare certezza sulle risorse disponibili e responsabilizzare* finanziariamente Enti affidanti ed aziende affidatarie. Il concerto tra Regioni ed enti locali finalizzato alla definizione della rete, della quantità e degli standard di qualità dei servizi attraverso la formalizzazione dei contratti di servizio dovrebbe portare a conseguire tale obiettivo. La copertura dei contratti di servizio dovrà riflettere il livello dei servizi minimi programmati, coerentemente con le risorse disponibili spostando sulle aziende il peso dei disavanzi gestionali.
3. condizionare l'erogazione dei sussidi pubblici all'ottenimento di determinati *livelli di qualità dei servizi erogati*.
4. *incentivare gli investimenti* per il rinnovo del parco mezzi.

Il settore idrico in Italia è stato oggetto di politiche pubbliche stratificate nel tempo e frammentate. L'interesse del *policy maker* è stato inizialmente diretto ad assicurare al settore una adeguata dotazione infrastrutturale. In seguito l'intervento si è diretto al governo dell'utilizzo della risorsa acqua ad al collegato problema del controllo e gestione dell'ambiente. In una terza fase, l'attuale, si è evidenziata la necessità dell'efficienza allocativa con il principio introdotto dal D.M. 1.8.1996 del metodo normalizzato per la copertura tariffaria integrale dei costi di investimento e di esercizio ed il conseguente alleggerimento della finanza pubblica. Gli obiettivi della regolazione tariffaria degli ultimi anni sono stati:

1. cominciare ad *introdurre la logica di price cap*, che rappresenta un tetto alla dinamica delle tariffe praticate dai gestori;
2. avviare il graduale *avvicinamento alla piena copertura dei costi con la tariffa*, combinandolo con *incentivi all'efficienza produttiva* dei gestori;
3. *permettere con la tariffa il finanziamento degli investimenti*, necessari per ridurre le dispersioni e lo sviluppo;
4. *avviare il superamento del "minimo impegnato" della rete*;
5. *agevolare la messa a regime della riforma Galli* (Fazioli, Tiraono, 2002).

2. *Finanziamento del trasporto pubblico locale*

2.1 Evoluzione della disciplina di finanziamento del TPL

Obiettivo in parte sotteso ma importante della riforma del TPL è quello di contribuire a contenere l'apporto storico del finanziamento pubblico e di proseguire l'azione di risanamento delle gestioni delle aziende esercenti. A partire dagli anni '80 l'evoluzione del sistema di finanziamento dei trasporti pubblici locali in Italia è stata contraddistinta da tre fasi così sintetizzabili:

- 1) Finanziamento disposto dalla L. 151/1981;
- 2) Liberalizzazione delle risorse previsto dalla L. 549/1995;
- 3) Riforma del d.lgs. 422/1997.

La legge quadro 151/81 dettava i principi fondamentali individuati dallo Stato cui le Regioni dovevano attenersi nell'esercizio della potestà legislativa, in ossequio al disposto degli articoli 117 e 118 della Costituzione che fin dalla formulazione originaria attribuivano alle Regioni competenza legislativa ed amministrativa in materia.

La legge potenziava il ruolo fondamentale di ente programmatore delle Regioni. Queste predisponavano in coerenza con gli obiettivi del Piano Generale nazionale dei Trasporti ed in relazione con le strategie di assetto del territorio e di sviluppo economico piani regionali di trasporto ed adottavano programmi annuali o pluriennali per l'esercizio dei trasporti pubblici locali o per gli investimenti.

Il finanziamento dal bilancio dello Stato era assicurato tramite il Fondo Nazionale Trasporti, distinto in una componente in conto esercizio (Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio, ex art. 9 L.151/1981) ed una in conto capitale (ex art. 11 L.151/1981). Il Fondo unificava in un sistema unitario il meccanismo di finanziamento delle imprese di trasporto che anteriormente alla L. 151/1981 erano finanziate da trasferimenti statali alle Regioni ed agli Enti locali, i quali a loro volta trasferivano le risorse rispettivamente alle imprese a rilevanza regionale ed alle municipalizzate o alle imprese facenti capo alle province.

Il Ministero dei trasporti, di concerto con il Ministro del Tesoro e d'intesa con la Commissione consultiva interregionale, stabiliva i criteri di ripartizione del fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio tra le Regioni, tenendo conto della dimensione dei servizi e delle caratteristiche del territorio interessato. Le Regioni erano obbligate a iscrivere in bilancio somme non inferiori a quelle attribuite dallo Stato e tali somme erano vincolate al settore dei trasporti pubblici locali.

Le Regioni erogavano i contributi di esercizio agli Enti locali o alle aziende di trasporto sulla base di principi stabiliti con la legge regionale. Essi erano determinati calcolando il costo

economico standardizzato del servizio, sulla base di criteri e parametri di efficiente gestione ed entro il quale le aziende dovevano operare.

Sulla base della definizione annuale, da parte del Ministero dei Trasporti, dell'aliquota percentuale di copertura dei costi di esercizio su scala regionale, distintamente per i servizi urbani ed extraurbani, la Regione definiva le tariffe minime, sia per il settore urbano che extraurbano, idonee a garantire il livello di copertura dei costi prefissati dallo Stato.

Il criterio di finanziamento del Fondo è stato quello della spesa storica delle imprese, mentre in realtà i criteri di ripartizione stabiliti con legge finanziaria dovevano tener conto dell'esigenza di incentivare l'efficienza delle stesse. La mancata dotazione del FNT di risorse sufficienti, le scelte governative successive alla legge quadro (Legge Finanziaria 1984 e seguenti), che hanno reso impossibile l'uso della manovra tariffaria ai fini della ristrutturazione e bloccato l'adeguamento annuale delle tariffe, hanno contribuito al crearsi di disavanzi nelle gestioni aziendali e all'insorgere di notevoli difficoltà per le Regioni nella realizzazione di potenziamenti e miglioramenti del servizio di trasporto pubblico locale.

Dal 1993, secondo quanto previsto dall'art. 3 della L. 500/1992, il Fondo nazionale di parte corrente è confluito nel Fondo Comune (canale di alimentazione derivato e generale delle spese ordinarie regionali, ex articolo 8 della L. 281/1970), pur mantenendo il vincolo di destinazione al settore del trasporto pubblico locale.

Dal 1996, per effetto dell'art. 3 comma 1 della L. 549/1995, il Fondo nazionale trasporti è stato soppresso, insieme ad altri canali di finanziamento derivati dal bilancio dello Stato tra cui lo stesso Fondo Comune, e sostituito con una partecipazione delle Regioni all'accisa sulle benzine per autotrazione nella misura di 350 lire al litro, integrata da un fondo perequativo per le Regioni con insufficienza delle risorse acquisibili con la partecipazione all'accisa rispetto ai fabbisogni di risorse da trasferimenti soppressi (si veda tavola 1). Dal 1996 quindi il trasporto pubblico locale è finanziato dalle Regioni con risorse autonome e senza vincoli di destinazione.

Tavola 1

Abolizione del Fondo nazionale trasporti e risorse sostitutive (valori in milioni di euro)

	Trasferimenti soppressi			Risorse sostitutive	
	FNT corrente	Altri trasferimenti soppressi	Totale trasferimenti soppressi	Gettito accisa benzina (350 lire=0,18 euro al litro)	Fondo perequativo
Piemonte	224	224	448	351	97
Lombardia	465	263	728	712	16
Veneto	205	188	393	372	21
Liguria	119	102	221	125	96
<u>Emilia Romagna</u>	191	209	400	356	43
Toscana	182	202	384	325	59
Umbria	37	87	124	69	55
Marche	60	105	165	117	48
Lazio	427	239	665	416	249
Abruzzo	55	138	193	92	101
Molise	15	73	88	18	70
Campania	293	491	784	285	499
Puglia	156	405	561	218	343
Basilicata	32	132	163	28	135
Calabria	73	435	508	105	402
Totale Regioni a statuto ordinario	2.532	3.293	5.826	3.589	2.236
<i>Nord</i>	<i>1.203</i>	<i>986</i>	<i>2.190</i>	<i>1.916</i>	<i>274</i>
<i>Centro</i>	<i>705</i>	<i>633</i>	<i>1.339</i>	<i>927</i>	<i>412</i>
<i>Sud</i>	<i>623</i>	<i>1.674</i>	<i>2.297</i>	<i>746</i>	<i>1.551</i>

Fonte: Ministero del Tesoro "Tabella C versione esplicativa esplicativa dei trasferimenti statali soppressi a decorrere dal 1996 dall'art.3 della L.549/1995;DM Tesoro 8/5/1997

Il fondo perequativo è stato soppresso dall'articolo 42 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, istitutivo dell'Imposta regionale sulle attività produttive (Irap) ed è stato quindi sostituito con parte del gettito della stessa imposta.

Per effetto della riforma della tassazione automobilistica (art 17 L. 448/1997) la compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina è stata ridotta a 242 lire al litro a partire dal 1998, per poi essere aumentata a 250 lire al litro a seguito del disposto dell'art. 3 del decreto legislativo 18.2.2000 n. 56 sul federalismo fiscale delle Regioni a statuto ordinario.

2.2 La dinamica temporale delle risorse destinate al TPL

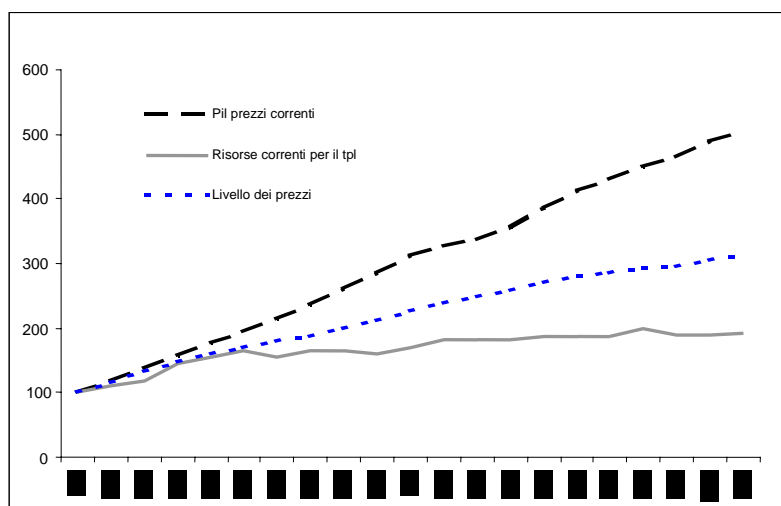
In questo paragrafo si analizzerà l'evoluzione quantitativa delle risorse destinate al finanziamento corrente dei servizi di trasporto pubblico locale.

Dal 1981, anno di costituzione del FNT di parte corrente, al 2001, ultimo anno di cui si ha a disposizione il dato consuntivo rilevato dai bilanci regionali, l'ammontare delle risorse correnti per il TPL sono quasi raddoppiate in termini assoluti: infatti esse sono passate da 1.350 milioni di euro a 2.605 milioni di euro.

L'art. 9 della L. 151/1981 statuiva che, a partire dal secondo anno di vigenza del Fondo Nazionale Trasporti, la variazione del fondo doveva essere determinata con apposita norma da inserire nella legge finanziaria, anche in relazione all'incremento della componente prezzi nella variazione del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato, verificatosi nell'anno precedente e risultante nella relazione generale sulla situazione economica del Paese.

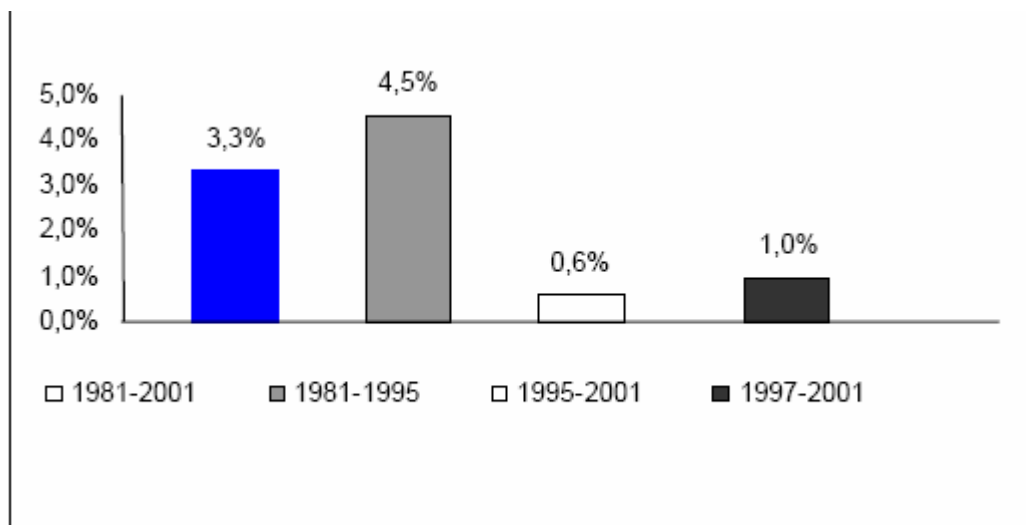
Nel grafico sottostante (figura 1) l'evoluzione delle risorse correnti per il TPL nel periodo 1981-2001 è stata comparata con il tasso di inflazione e con il tasso di variazione del Prodotto Interno Lordo nel corso del medesimo periodo. Dall'analisi dei risultati si evince come l'evoluzione delle risorse correnti pubbliche per il TPL sia stata nettamente inferiore non solo alla crescita del Pil, ma anche rispetto a quella del tasso di inflazione e quindi vi sia stata una sua riduzione in termini reali.

Figura 1 – Evoluzione risorse TPL 1981 – 2001 (1981=100)



La soppressione del FNT e l'eliminazione del vincolo di destinazione avvenuti nel 1995 hanno condotto ad una marcata frenata dell'ammontare di risorse impiegate dalle regioni per il TPL. Infatti nel periodo 1981-1995 il tasso di variazione medio annuo delle risorse è stato del 4,5% (figura 2), mentre dal 1995 al 2001 le risorse sono cresciute in media solo dello 0,6% all'anno. Non è dissimile la crescita annua che si registra dal 1997, anno della riforma, all'ultimo anno del periodo (+1%).

Figura 2. Tassi medi annui di variazione delle risorse correnti per il TPL



Tuttavia, l'evoluzione delle risorse non è stata omogenea per le singole Regioni, come desumibile dall'analisi della tavola 2 che si riferisce all'arco di tempo 1987-2001. E' da notare che qualunque sia il periodo oggetto di osservazione, le risorse impiegate dalle Regioni del Sud (in particolare Abruzzo, Campania e Calabria) sono state maggiori della media nazionale e delle Regioni appartenenti al Centro-Nord. Queste ultime hanno contenuto l'apporto di risorse al TPL, in particolare dal momento della copertura del settore con risorse proprie.

Tavola 2

Evoluzione del finanziamento del trasporto pubblico locale: tassi medi annui del periodo

	1987/1995	1987/2001	1995/2001	1997/2001
Piemonte	3,2%	2,3%	1,0%	0,7%
Lombardia	1,5%	1,5%	1,5%	-0,8%
Veneto	4,9%	2,8%	0,0%	-0,2%
Liguria	0,4%	-0,1%	-0,7%	0,0%
Emilia Romagna	5,4%	3,4%	0,7%	-0,2%
Toscana	4,1%	2,5%	0,4%	-1,3%
Umbria	5,1%	3,0%	0,2%	-0,9%
Marche	5,4%	3,2%	0,4%	0,0%
Lazio	-0,9%	-1,2%	-1,6%	-0,9%
Abruzzo	7,0%	6,0%	4,6%	6,5%
Molise	6,6%	4,4%	1,4%	0,5%
Campania	0,6%	1,3%	2,1%	11,3%
Puglia	6,7%	2,6%	-2,7%	-1,2%
Basilicata	6,7%	3,9%	0,3%	-0,5%
Calabria	7,7%	6,8%	5,6%	2,4%
Totale Regioni a statuto ordinario	2,3%	1,6%	0,6%	1,0%
<i>Nord</i>	2,7%	1,9%	0,8%	-0,3%
<i>Centro</i>	0,8%	0,1%	-0,8%	-1,0%
<i>Sud</i>	3,5%	2,7%	1,7%	5,7%

Fonte: Corte dei conti, Ministero dell'Economia e Finanze, Asstra

La causa di questo rallentamento è anche addebitabile al contenimento delle spese della Pubblica Amministrazione, fattosi più stringente a partire dal 1998 con l'introduzione del Patto di Stabilità Interno, che ha imposto vincoli di crescita alle spese correnti delle Regioni. Sta di fatto che mentre il settore sanitario, l'altro settore rilevante dei bilanci regionali, ha potuto beneficiare di interventi finanziari reiterati e straordinari delle Regioni e dello Stato - anche con l'autorizzazione all'indebitamento in deroga ai limiti quantitativi vigenti per le Regioni - il TPL ha sofferto molto la concorrenza degli interessi degli altri settori di spesa regionali in un contesto di maggiore pressione al raggiungimento del pareggio di bilancio autonomo. Del resto le Regioni, i cui rapporti finanziari con lo Stato, nell'attuale fase di avvio del processo di federalismo, sono improntati a complessi meccanismi anche di natura perequativa (D.Lgs. 56/2000) volti a garantire la congruità dei mezzi finanziari rispetto alle ampie competenze oggetto di conferimento, hanno tuttora in generale sul fronte delle entrate ben scarsa autonomia di manovra. La leva fiscale cui hanno fatto ricorso dal 2001 alcune Regioni (aumento dell'addizionale Irpef, dell'Irap e della tassa automobilistica), ha

avuto natura “obbligatoria”, perché imposta dalle norme attuative dell’accordo Stato-Regioni in materia sanitaria dell’8 agosto 2001, ed è stata quasi totalmente utilizzata per la copertura dei deficit sanitari, che è la condizione per ricevere i finanziamenti integrativi previsti dallo stesso accordo.

Sebbene dal 1996 il fabbisogno di spesa del TPL sia, per il principio dell’imputazione globale delle entrate alle spese, finanziato con risorse reperite dal complesso delle entrate regionali, anche la scarsa dinamica della compartecipazione regionale all’accisa sulla benzina ha contribuito al ridotto sostegno finanziario del TPL. Dall’istituzione della quota regionale, avvenuta nel 1996, al 2001, il suo gettito, se ragguagliato a 250 lire al litro, cioè all’attuale misura, si è ridotto del 5,6 %, mentre il fondo perequativo è stato adeguato annualmente con il tasso programmato di inflazione, come previsto dalla L.549/1995 (si veda tavola 3).

Tavola 3

Accisa sulla benzina commisurata alle 250 lire per litro (valori in milioni di euro)

Regione	1996	2001	Var. % 2001/1996
Piemonte	236	294	24,5%
Lombardia	506	463	-8,5%
Veneto	266	244	-8,2%
Liguria	88	91	3,7%
Emilia Romagna	250	232	-7,6%
Toscana	228	215	-5,8%
Umbria	47	45	-4,1%
Marche	76	76	-0,7%
Lazio	303	221	-27,0%
Abruzzo	66	66	0,3%
Molise	12	10	-15,1%
Campania	202	180	-10,9%
Puglia	156	151	-3,3%
Basilicata	19	20	10,2%
Calabria	77	82	6,2%
Totale	2.533,4	2.391,6	-5,6%

Fonte: elaborazioni su dati Corte dei Conti.

2.3 Problematiche finanziarie del decentramento nel TPL: la questione dell'Iva sui contratti di servizio

I principi generali di congruità e neutralità nell'attuazione delle riforme

L'art. 7, c. 1, secondo periodo, della L. 59/1997 costituisce la norma generale di attuazione dei profili finanziari relativi alla realizzazione del decentramento amministrativo.

In base ad essa "il trasferimento dei beni e delle risorse deve comunque essere congruo rispetto alle competenze trasferite".

Il principio di congruità rileva sia nel trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni, sia nel conferimento di funzioni dalle Regioni agli Enti locali.

Inoltre, nella prima fase di attuazione del decentramento amministrativo, come di ogni altra riforma che investe l'assetto finanziario, oltre che istituzionale, dei diversi Livelli di Governo, un principio generale è quello della garanzia della neutralità degli effetti finanziari delle riforme sul bilancio degli Enti coinvolti. Tale principio attua in concreto l'invarianza delle risorse per ogni Ente, tra la situazione precedente e quella successiva alle riforme.

La non congruità delle risorse trasferite dallo Stato a Regioni ed Enti locali per l'IVA sui contratti di servizio del trasporto pubblico locale

Al fine di sostenere il processo di liberalizzazione dei servizi di pubblico trasporto, l'art. 9 c. 5 della L. 472/1999 aveva previsto che i contributi erariali a favore delle Regioni e degli Enti locali titolari di contratti di servizio fossero incrementati di un ammontare parametrato al maggiore onere ad essi derivante dalla stipulazione dei contratti di servizio per la gestione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale. Per assicurare comunque la neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato, il predetto contributo doveva essere di un importo corrispondente alle nuove e maggiori risorse derivanti dal pagamento dell'imposta sul valore aggiunto (I.V.A.) da parte delle Regioni, delle Province, dei Comuni, delle unioni di Comuni, delle città metropolitane e delle comunità montane in sede di esecuzione dei contratti di servizio stipulati per la gestione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale ai sensi degli articoli 18 e 19 del decreto legislativo n. 422 del 1997. Tuttavia a tali risorse erano preliminarmente detratte le quote dell'imposta sul valore aggiunto spettanti alla Unione europea e quelle attribuite alle Regioni a statuto speciale, alle Province autonome di Trento e Bolzano ed alle Regioni a statuto ordinario in base alla vigente normativa.

La quota dell'Iva attribuita alle Regioni ordinarie viene motivata dal Governo con il fatto che le Regioni stesse, ricevendo per effetto del D.Lgs. 56/2000 una compartecipazione al gettito IVA nazionale (fissata per il 2001 dal DPCM 17.5.2001 al 38,55%, per il 2002 al 37,39% e per il 2003 al 38,69%), acquisirebbero già l'importo corrispondente a questa percentuale dell'IVA sui contratti di servizio, motivo per cui non sarebbe necessario, come dispone il DM 22.12.2000, il trasferimento statale alle Regioni stesse. Queste a loro volta disporrebbero delle somme per assicurare altrettante risorse agli Enti, quali le Province, cui è conferita la funzione del trasporto pubblico locale.

Le Regioni espressero parere negativo sullo schema di Decreto del Ministro dell'Interno del 22.12.2000 motivandolo con l'evidente erronea interpretazione da parte statale della normativa esistente sulla compartecipazione regionale al gettito IVA (D.Lgs. 56/2000), con la conseguente illegittimità della detrazione Iva relativa alle regioni ordinarie e della non congruità dei trasferimenti erariali.

Le Regioni hanno rappresentato al Governo che l'aliquota di compartecipazione IVA attribuita alle Regioni dal D.Lgs.56/2000 è finalizzata a compensare esattamente l'importo dei trasferimenti statali soppressi, specificatamente elencati all'articolo 1 dello stesso decreto, e relativi a materie che non attengono ai trasporti.

Se lo strumento finanziario per la copertura del costo relativo all'esercizio della funzione del contratto di servizio del trasporto pubblico locale era da identificare nella compartecipazione regionale IVA, allora il fabbisogno dei trasferimenti soppressi avrebbe dovuto essere correttamente quantificato comprendendo anche quello corrispondente all'IVA pagata sui contratti di servizio. In tal caso l'importo e l'aliquota della compartecipazione regionale all'IVA sarebbero stati superiori all'importo assicurato attualmente.

Gli effetti per le amministrazioni regionali e locali

Il rimborso non integrale degli oneri IVA sui contratti di servizio ha creato alle Amministrazioni regionali e locali un grave problema finanziario, che ha inciso negativamente sui bilanci di competenza ed ha innescato tra Amministrazioni regionali e locali un pesante contenzioso. Queste ultime infatti ritenevano pienamente operante, in base alle norme regionali di copertura dei servizi minimi di TPL ad esse conferite, la totale responsabilità finanziaria delle Regioni, a prescindere dalla fondatezza della rivalsa di queste nei confronti dello Stato.

Nella tavola 4 sono quantificati i maggiori oneri sostenuti da Regioni e Province nel corso del triennio 2001-2003.

*Tavola 4***Maggiori oneri sui contratti di servizio sostenuti da Regioni e Province nel corso del triennio 2001-2003 (Milioni di euro)**

	2001	2002	2003
Regioni	111	121	127
Enti Locali	85	84	85

Fonte: Relazione governativa al ddl Finanziaria 2004

L'intervento statale della Legge finanziaria 2004

L'erronea interpretazione statale è stata rilevata infine, dopo molte richieste delle Autonomie territoriali, dallo stesso Governo nazionale. L'art. 3, comma 25, della L. 350/2003 (Legge finanziaria 2004) stanZIA le somme per il ristoro dei maggiori oneri sostenuti dalle Regioni nel triennio 2001-2003, da erogare ad esse nel triennio 2004-2006.

Tuttavia, lo stesso articolo non dispone analoga copertura per l'Iva relativa ai contratti di servizio stipulati a decorrere dal 1° gennaio 2004.

In sede di formulazione della Legge Finanziaria per l'anno 2005, le Regioni hanno presentato un emendamento volto a rendere permanente il riconoscimento di un ammontare di compartecipazione IVA inclusivo degli oneri sui contratti di servizio, proposta che tuttavia non ha trovato accoglimento all'interno del documento finale. Allo stato attuale pertanto i maggiori oneri sui contratti di servizio sostenuti da Regioni e Province risultano integralmente a carico degli stessi.

2.4 Il contenimento dei disavanzi delle gestioni

La piena corrispondenza tra risorse stanziare nei bilanci degli enti committenti e copertura dei servizi dovrebbe produrre, come conseguenza, il contenimento prima, e la cessazione poi, degli interventi straordinari di finanza pubblica a ripiano dei disavanzi di gestione che, se prodotti, devono rientrare nella piena responsabilità delle aziende esercenti i servizi di TPL. La riforma della L.151/1981 da questo punto di vista non ha avuto gli esiti sperati. Le risorse stanziare ogni anno si sono rivelate sottostimate rispetto ai costi effettivamente sostenuti dalla aziende. Su questo ha influito anche il meccanismo di quantificazione basato sulla spesa storica: i costi standard furono allineati dalle Regioni alla situazione delle aziende più deboli, con intenti protezionistici, così che le aziende più efficienti furono penalizzate con la riduzione dei finanziamenti. La formazione di deficit si realizzò soprattutto nelle aziende di trasporto delle grandi città e delle aree metropolitane, per le quali l'obiettivo di riduzione dei costi di produzione del servizio era aggravato dall'endemica carenza di risorse per l'investimento in infrastrutture di trasporto pubblico. Anche gli ostacoli all'adeguamento delle tariffe determinarono la crescita delle perdite di gestione.

Furono adottate, con una serie di provvedimenti di legge nazionali, misure straordinarie per la copertura dei disavanzi da parte dello Stato.

Tuttavia il sistema adottato del ripiano a piè di lista ha influito esso stesso sulla formazione dei disavanzi, in quanto il periodico e sistematico intervento statale ha snaturato le sue naturali caratteristiche di straordinarietà, inducendo nelle amministrazioni committenti e nelle aziende di trasporto nuove aspettative sul reiterno della contribuzione. La copertura dei disavanzi comunque assicurata, spesso indipendentemente da un'analisi approfondita delle cause di formazione dei disavanzi e della economicità ed efficienza delle gestioni, ha portato a gravare il finanziamento pubblico di oneri spesso impropri.

I provvedimenti di ripiano hanno previsto l'erogazione di trasferimenti statali vincolati ripartiti tra le regioni in genere proporzionalmente alle quote storiche di attribuzione del Fondo nazionale trasporti.

La legge 204/1995, di conversione del DL 98/1995 prevede l'intervento finanziario di ripiano quantitativamente più importante (tavola 5). Alla copertura dei disavanzi di esercizio dei servizi pubblici di TPL riferiti al periodo 1987-1993, lo Stato concorre con un contributo decennale complessivo per le Regioni a statuto ordinario di lire 660 miliardi di lire annui (poi elevato a 730 miliardi annui per l'attribuzione di un ulteriore contributo decennale di lire 48 miliardi annui alla regione Lazio e 22 miliardi annui alla regione Campania). Il contributo è stato ripartito dallo Stato direttamente alle Regioni a statuto ordinario, una volta completate le procedure di certificazione dei

disavanzi, in base alle aliquote di riparto del fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende per il 1993. Il contributo assegnato a ciascuna Regione non poteva comunque risultare superiore al 60 per cento (pari a 7.028 miliardi) dell'ammontare complessivo dei disavanzi accertati sulla base dei conti economici aziendali nel periodo di riferimento (11.714 miliardi di lire) . Il disavanzo ripianabile dallo Stato con il rateo decennale di 660 miliardi annui (calcolato all'allora vigente tasso annuale di attualizzazione) ammontava a 4.042 miliardi.

La ratio delle misura straordinaria di intervento finanziario, che informerà anche i provvedimenti successivi di ripiano, doveva essere quella di avviare il risanamento delle gestioni. L'attribuzione dei contributi era infatti subordinata alla presentazione di appositi piani finanziari di riassorbimento dei disavanzi, approvati dalla Regione e degli enti concedenti in conferenza di servizi. I fondi, da erogare in base a criteri fissati dalle Regioni, erano comunque riservati alle sole aziende che al 31/12/95 potessero vantare ricavi di esercizio non inferiori al 15% dei costi gestionali. Inoltre, il diritto a percepire il contributo era da intendersi come risolutivamente condizionato al progressivo miglioramento dei risultati economici delle aziende, senza del quale l'ente erogatore avrebbe dovuto procedere a recuperi delle somme anticipate.

Tavola 5

Finanziamenti statali alle Regioni a ripiano dei disavanzi 1987-1997

	(milioni di euro)		
	disavanzi 1987-1993 L. 204-1995	disavanzi 1994-1996 L. 194-1998	disavanzi 1997 L. 472-1999
Disavanzi certificati	6.050	2.709	n.d
Disavanzi massimi ammissibili	3.630	813	n.d.
Contributo annuo statale	377	83	18
Contributi statali attualizzati	2.088	419	271

Copertura Disavanzi 1994-1996

Successivamente con la legge 194/1998 lo Stato ha reiterato il suo contributo al ripiano dei disavanzi del settore relativi agli anni 1994-1996, con un contributo annuale di 80 miliardi di lire per il 1998 e di 160 miliardi di lire a decorrere dal 1999, limitando il suo concorso ad un massimo del 30% dell'importo dei disavanzi certificati dalle Regioni. La parte del contributo assegnato che risultasse superiore al 30% del disavanzo del triennio, doveva essere utilizzato dalle Regioni per finalità di miglioramento del trasporto pubblico locale.

Copertura Disavanzi 1997

La legge 472/1999 ha stabilito inoltre la copertura dei disavanzi relativi all'anno 1997, attraverso l'assegnazione di contributi quindicennali pari a 35 miliardi di lire a decorrere dal 1999 e fino al 2013 (per un importo attualizzato stimato in 525 miliardi di lire). Anche con questa legge è previsto il sistema premiante per le Regioni "più vicine" all'equilibrio delle gestioni di poter destinare le somme superiori al 30% del disavanzo ad investimenti del settore.

Copertura Disavanzi 1999

L'art. 145 c. 30 della L. 388/2000 ha stanziato 1.500 miliardi di lire per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale relativi all'anno 1999, nonché per le regolazioni debitorie dei disavanzi delle ferrovie concesse e in ex gestione commissariale governativa, comprensivi degli oneri di trattamento di fine rapporto.

2.5 Il finanziamento degli investimenti nel TPL

Il finanziamento degli investimenti nel settore del TPL è di grande importanza per il raggiungimento degli obiettivi di maggiore efficienza, di salvaguardia ambientale e di recupero della domanda di mobilità collettiva pubblica, delineati dalla riforma.

Infatti le caratteristiche tecniche ed il grado di obsolescenza del parco veicolare e del materiale rotabile influenzano la qualità oggettiva e percepita del servizio da parte dell'utente, il livello dei costi di manutenzione ed il grado di inquinamento delle aree urbane.

Il finanziamento degli investimenti del TPL prima della riforma

L'intervento pubblico per il finanziamento degli investimenti del TPL ha preso avvio con l'istituzione del fondo nazionale trasporti di cui all'art. 11 della legge quadro 151/1981. Tale fondo era destinato:

- 1) all'acquisto di autobus, tram, filobus e di altri mezzi di trasporto di persone, terrestri, lagunari e lacuali;
- 2) alla costruzione e ammodernamento di infrastrutture, di impianti fissi, di tecnologie di controllo, di officine-deposito con le relative attrezzature e di sedi. Per la costruzione e l'ammodernamento di sedi o di officine-deposito, ciascuna Regione non poteva destinare più del 25 per cento della somma a propria disposizione.

Le Regioni, dopo aver quantificato il fabbisogno degli investimenti con il concorso degli Enti locali interessati e sentite le rappresentanze delle imprese a gestione privata, sottoponevano al Ministero dei trasporti le corrispondenti richieste di finanziamento.

Il Ministro dei trasporti effettuava la ripartizione del fondo alle Regioni, tenendo conto della densità di popolazione e dei flussi di traffico, nonché dei programmi di sviluppo e di assetto territoriale.

Le quote del fondo assegnate alle Regioni dovevano essere utilizzate dalle stesse per la concessione agli enti o alle imprese di trasporto di contributi nella misura massima del 75 per cento della spesa ammissibile. Le Regioni potevano aumentare tali quote con la destinazione di propri mezzi finanziari.

Le Regioni erano tenute a comunicare semestralmente al Ministero dei trasporti lo stato della spesa dei fondi concessi.

Tale fondo è stato inizialmente costituito per quattro anni, sino al 1984, presso il Ministero dei trasporti con una dotazione complessiva di lire 2.000 miliardi, di cui 450 miliardi di lire per il 1981, mentre per il riparto dei restanti 1.500 miliardi si rinviava alle leggi finanziarie l'indicazione delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni 1982, 1983 e 1984. Negli anni successivi il finanziamento del fondo investimenti nel TPL è andato riducendosi. Con la legge 549/95 è stata poi disposta la soppressione dello stesso insieme al fondo trasporti di parte corrente.

Il finanziamento degli investimenti del TPL dopo la riforma

Con la soppressione del Fondo per investimenti di cui all'art. 11 della legge n. 151/81, gli investimenti per il rinnovo del parco rotabile sono stati finanziati mediante l'accensione di mutui con oneri di ammortamento a totale carico dello Stato. L'entità complessiva annuale e pluriennale di tali oneri, la destinazione delle somme spettanti a ciascuna Regione e la autorizzazione alla accensione dei prestiti sono state disposte sulla base di apposite leggi di spesa. In particolare, la legge n.194/98 ha previsto l'avvio di nuovi programmi prevalentemente destinati al rinnovo del parco-autobus ed alla sostituzione dei mezzi obsoleti ⁽²⁾, con l'intento di far convergere anche la politica degli investimenti verso obiettivi di recupero del sistema trasportistico locale ad una logica di maggiore efficacia e di efficienza. Le caratteristiche del parco veicolare, infatti, influiscono tanto sugli aspetti di qualità del servizio offerto, tanto sui costi di manutenzione la cui entità dovrebbe essere direttamente proporzionale alla vetustà dei mezzi, tanto sulle politiche di tutela dall'inquinamento. In tale contesto, le Regioni sono state obbligate a ad utilizzare una quota non inferiore al 5% dei contributi loro assegnati per l'acquisto di autobus eco-compatibili, rimanendo invece in facoltà delle stesse l'impiego di una quota massima di pari importo per finanziare l'acquisizione di tecnologie innovative.

2.6 Il sistema tariffario e l'integrazione modale e tariffaria

Dal punto di vista strettamente economico, la letteratura opera la distinzione tra due tipologie di contratto che, nel settore del TPL, si differenziano in funzione del tipo di rischio a carico dei contraenti:

- *Gross cost contract*: il rischio industriale è a carico dell'operatore, mentre quello commerciale grava in capo all'Ente concedente. Il gestore riceve un corrispettivo basato sui costi pattuito ex ante, e pagato per la produzione di un ammontare prestabilito di servizio. È un contratto che incentiva l'impresa solo dal lato dei costi e non da quello dei ricavi, i quali sono gestiti e incassati esclusivamente dall'ente;
- *Net cost contract*: i rischi sono tutti a carico del gestore. Questi riceve un corrispettivo pattuito ex ante e pari alla differenza tra i costi di esercizio e i ricavi da traffico preventivati. In tal modo aumentano i rischi a carico del gestore, mentre l'amministrazione conosce a priori l'onere netto del servizio esercito.

⁽²⁾ Veicoli con oltre quindici anni di esercizio.

La scelta dell'una o dell'altra forma contrattuale non è priva di conseguenze: un'impresa soggetta ad un *net cost contract* è responsabilizzata per le entrate ottenute dai servizi prestati; dunque, non solo essa può essere indotta ad accrescere la dimensione qualitativa e quantitativa dei servizi offerti per massimizzare gli introiti tariffari, ma anche a controllare l'effettiva riscossione dei servizi erogati, limitando forme di trasgressione da parte dei viaggiatori. Se la stessa impresa fosse sottoposta ad un *gross contract*, essa sarebbe responsabile solo dei costi del servizio, senza alcun incentivo dal lato delle entrate.

La normativa nazionale assegna alle Regioni il compito di fissare criteri e indirizzi per la determinazione delle tariffe, indicando quali parametri-obiettivo che devono guidare la determinazione stessa l'integrazione tariffaria e il raggiungimento dello 0,35 nel rapporto tra ricavi e costi.

L'aggiornamento delle tariffe può essere effettuato con cadenza annuale, tenuto conto del tasso d'inflazione, di variazioni significative del costo medio di produzione del servizio, del conseguimento della concorrenzialità del mezzo pubblico rispetto al mezzo privato.

Allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale, per l'affidamento dei servizi le Regioni e gli Enti locali si attengono ai principi dell'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481.

L'autorità regionale competente stabilisce e aggiorna, in relazione all'andamento del mercato, la tariffa base, i parametri e gli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe, nonché le modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale in modo da assicurare la qualità, l'efficienza del servizio e l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale, nonché la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse, tenendo separato dalla tariffa qualsiasi tributo od onere improprio; inoltre essa verifica la conformità ai criteri citati delle proposte di aggiornamento delle tariffe annualmente presentate e si pronuncia, sentiti eventualmente i soggetti esercenti il servizio, entro novanta giorni dal ricevimento della proposta; qualora la pronuncia non intervenga entro tale termine, le tariffe si intendono verificate positivamente.

I parametri che l'autorità fissa per la determinazione della tariffa con il metodo del price-cap, inteso come limite massimo della variazione di prezzo vincolata per un periodo pluriennale, sono i seguenti:

- a) tasso di variazione medio annuo riferito ai dodici mesi precedenti dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati rilevato dall'Istat;

b) obiettivo di variazione del tasso annuale di produttività, prefissato per un periodo almeno triennale.

Fatta eccezione per la legge di recepimento della Regione Puglia, secondo la quale deve essere garantita, “ove possibile”, l’applicazione del criterio del price-cap, nessun’altra Regione accoglie formalmente il criterio del price-cap.

L'integrazione modale e tariffaria

L’integrazione modale si definisce come l’integrazione di diverse modalità di trasporto pubblico all’interno del sistema di trasporto pubblico locale.

L’integrazione modale permette in generale di razionalizzare le possibilità di spostamento sul territorio, di creare un effetto di sinergia tra mezzi di trasporto differenti e dunque anche una riduzione dei costi economici della mobilità.

Le caratteristiche principali di un sistema di integrazione modale sono:

- Integrazione della rete stradale;
- Integrazione degli orari;
- Integrazione tariffaria;
- Integrazione dei sistemi informativi.

La tariffa si definisce integrata quando è possibile utilizzare un unico titolo di viaggio, il cui prezzo non dipende dai mezzi o dai vettori utilizzati, né dal numero di eventuali trasbordi, ma solamente dalla quantità di trasporto acquistata.

L’integrazione tariffaria rappresenta un punto cruciale per un sistema di trasporto integrato, consentendo all’utente di scegliere con maggior flessibilità il mezzo di trasporto più opportuno e facilitando, soprattutto in ambito urbano, l’uso dei “trasporti rapidi” su ferro quali metropolitane e ferrovie.

Il punto di partenza di un sistema di tariffazione integrata è dato dall’individuazione di un’area integrata e dalla ripartizione di essa in subaree (cd. “zonizzazione”).

Per ogni spostamento all’interno di una subarea, la tariffa corrisposta sarà pari ad un prezzo base, mentre per i percorsi più lunghi la tariffa sarà proporzionale al numero di subaree da attraversare.

In termini matematici, la tariffa è $T + n * DT(n)$, dove n è il numero di subaree attraversate e DT è l’incremento tariffario derivante dall’attraversamento di un’ulteriore subarea.

Attraverso l'integrazione tariffaria è possibile:

- aggregare e razionalizzare l'offerta di trasporto pubblico locale;
- recuperare quote di trasporto pubblico rispetto all'utilizzo del mezzo privato;
- incrementare la fidelizzazione dell'utente;
- accrescere e migliorare i servizi erogati attraverso l'adozione di nuove soluzioni tecnologiche.

Inoltre, la tariffazione integrata rappresenta la soluzione più apprezzabile in termini di equità.

Infatti, la tariffa unica non soddisfa di certo questo requisito, in quanto anelastica rispetto all'ampiezza dello spostamento.

D'altro canto, la tariffazione per fasce chilometriche, pur garantendo un sostanziale equilibrio nella formazione del prezzo, non consente la possibilità di utilizzo indifferente di percorsi alternativi o di differenti gestori.

L'integrazione modale e tariffaria nella legislazione statale

L'integrazione, sia modale che tariffaria, rappresenta uno dei principi cardine della riforma del trasporto pubblico locale. L'obiettivo del legislatore è stato l'incentivazione del servizio di trasporto pubblico, attraverso la razionalizzazione della rete e la sinergia tra differenti mezzi di trasporto.

L'art.14 del D.lgs. 422/1997 statuisce che le regioni devono individuare, all'interno dei programmi triennali dei servizi di trasporto pubblico locale, le politiche da attuare in materia di integrazione modale e tariffaria.

2.7 Responsabilità finanziaria decentrata e vincoli gestionali: il rinnovo contrattuale del personale del TPL

La vicenda delle difficoltà, avutesi a cavallo della fine del 2003 e dell'inizio del 2004 per il rinnovo del contratto di lavoro del personale addetto al TPL relativo al biennio economico 2002-2003, costituisce un esempio abbastanza significativo da un lato della comprovata scarsità relativa dei finanziamenti che in questo momento la Pubblica Amministrazione destina al settore del TPL e, dall'altro, della difficoltà di rendere effettivo il principio della responsabilizzazione finanziaria univoca e decentrata in un settore di elevata importanza collettiva.

Al termine di prolungate manifestazioni e scioperi dei lavoratori interessati al rinnovo economico del secondo biennio il Governo ha approvato l'art. 23 del DL 24-12-2003 n. 355 poi convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 27 febbraio 2004, n. 47. In esso si prevede l'autorizzazione di una spesa di 337,5 milioni di euro per l'anno 2004 e di 214,3 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2005. I trasferimenti erariali conseguenti sono effettuati con le procedure e le modalità stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. La copertura della spesa è stata assicurata con le maggiori entrate per accisa conseguenti all'aumento a euro 558,64 per mille litri dell'aliquota di accisa sulla benzina e sulla benzina senza piombo – con un incremento di 0,20 centesimi di euro - che, secondo la relazione tecnica allegata al provvedimento, avrebbe dovuto determinare un maggiore gettito valutabile in 339,5 milioni di euro.

La vicenda ha evidenziato alcune questioni:

1. il costo del personale nel TPL è di entità tale da mettere in ginocchio il sistema di finanziamento del TPL, senza una programmazione stabile e pluriennale dei costi della contrattazione.
2. il TPL rappresenta un tipico caso di forma instabile di decentramento ⁽³⁾: il decentramento delle competenze in capo alle Autonomie territoriali e l'auspicato allineamento in capo allo stesso soggetto delle responsabilità di finanziamento e di regolazione gestionale del sistema, sono bypassate in queste situazioni dal recupero delle caratteristiche “nazionali” di bene pubblico essenziale, fornendo allo Stato il motivo per un'intervento nazionale a carico della fiscalità generale ed alle autonomie una ragione per l'allentamento dei loro vincoli di bilancio.
3. La contrattazione nazionale dovrebbe essere affiancata da un sistema di contrattazione decentrata aziendale delle retribuzioni e da un coordinamento regionale. Come è stato

⁽³⁾ Per una lucida trattazione dei problemi di equilibrio dell'assetto finanziario e gestionale in attuazione della decentralizzazione di funzioni in Italia si veda BUGLIONE E. “ Istituzioni e autonomia finanziaria in Italia”, in Buglione E., Patrizii V. (1998) “Governo e Governi” Giuffrè, Milano.

osservato⁽⁴⁾, il contratto nazionale potrebbe contenere orientamenti, di cui le aziende dovrebbero tener conto, ma senza imporre loro vincoli stringenti. Potrebbe essere utile introdurre un livello di coordinamento di carattere regionale laddove si ritenga che una serie di problemi e di aspetti della contrattazione aziendale debbano tener conto delle condizioni più generali della regione e non solo delle condizioni aziendali in senso stretto. Il livello territoriale potrebbe svolgere anche un ruolo di garanzia per le organizzazioni sindacali che troverebbero una sede per poter dare indicazioni alle aziende circa i recuperi di potere di acquisto di quella parte della retribuzione non coperta dalla negoziazione nazionale.

3. *Finanziamento del servizio idrico*

3.1 *Obiettivi della riforma*

Il processo di riforma del sistema idrico nazionale è stato avviato con la legge 5 gennaio 1994, n. 36, recante “Disposizioni in materia di risorse idriche”(c.d. “legge Galli”).

La riorganizzazione del servizio idrico nasce dalla necessità di superare alcune problematiche, quali:

1. l'elevata frammentazione delle gestioni;
2. il ritardo infrastrutturale dovuto alla scarsa capacità di attirare investimenti (reti da completare, basso livello di manutenzione e automazione);
3. tariffe in media inferiori ai costi ed al di sotto di quelle di altri paesi europei;
4. basso livello di efficienza e di qualità del servizio.

Per risolvere tali problematiche, la riforma della legge Galli si propone i seguenti obiettivi:

1. “*Aggregazione funzionale del servizio idrico*” per sfruttare le economie di scopo. I servizi di acquedotto, depurazione di acque reflue e di fognatura confluiscono in una gestione unitaria, denominata SII (“Servizio Idrico Integrato”). Ai sensi dell’articolo 1 della legge 36/1994, “tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà”.
2. “*Aggregazione territoriale del servizio idrico*” per il superamento della frammentazione gestionale esistente, ossia definizione di bacini di utenza di dimensioni tali da consentire il raggiungimento di economie di scala;

⁽⁴⁾ Si veda DELL’ARINGA (2004)

Articolo tratto dal Sito www.issirfa.cnr.it>Le autonomie locali>I servizi pubblici locali

3. “*Gestione industriale del servizio*” per improntare la gestione a criteri di efficienza, efficacia e imprenditorialità e quindi:
- *scorporo* da altre attività pubbliche;
 - autofinanziamento del settore mediante *tariffe uniche* del servizio idrico integrato in grado di consentire non solo la copertura delle spese correnti, ma anche delle spese di investimento e remunerando il capitale investito;
 - applicazione della metodologia del *price cap* per la regolazione della dinamica tariffaria ed incentivo attraverso tale via al recupero del gap infrastrutturale, al riequilibrio della tariffa a livelli remunerativi ed al miglioramento delle gestioni.
4. *Separazione* della funzione di programmazione e controllo, affidata all’operatore pubblico (ATO e Regione), dalla funzione di gestione, affidata a soggetto imprenditoriale;
5. *Vigilanza* sull’applicazione della riforma, a livello di singola regione, e nazionale mediante un organo creato ex novo, il Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche.

Il servizio viene riorganizzato dalla Regione con la legge regionale attuativa della L.36/1994, sulla base di territori denominati ATO (“Ambiti Territoriali Ottimali”), la cui dimensione è determinata tenendo conto non solo del confine amministrativo, ma anche del confine idrografico. Ad ogni ATO deve corrispondere un’unica Autorità d’Ambito, ossia un organismo di cooperazione tra Enti Locali costituenti l’Ambito, riuniti in convenzione o consorzio. La regione adotta una convenzione tipo per regolare i rapporti fra gli enti locali e i gestori.

L’ATO una volta insediato, deve:

- effettuare la ricognizione degli impianti e dei servizi esistenti;
- redigere e far approvare dall’assemblea dei comuni il Piano di ambito, che, su un arco pluriennale, in genere di 20-30 anni configura gli obiettivi quantitativi e qualitativi da raggiungere nel servizio e la conseguente dinamica degli investimenti e delle tariffe;
- procedere all’affidamento del SII dell’ATO ad un unico gestore, scegliendo una delle forme consentite dalla legge;
- controllare il regolare funzionamento del servizio e la puntuale attuazione del piano di investimenti e di quant’altro stabilito nella convenzione stipulata tra ATO e gestore.

3.2 *Le forme di affidamento della gestione*

Per quanto riguarda la disciplina della gestione del servizio idrico, la legge 36/1994 rinvia alle forme previste dalla legge 142/1990, ossia:

- in economia, “quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda”;
- in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- a mezzo di azienda speciale, “anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale”;
- a mezzo di istituzione, “per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale”;
- a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, “qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati”.

Tuttavia, non tutte queste forme gestionali erano concretamente realizzabili per la gestione del servizio idrico integrato. Di difficile applicazione era ad esempio la gestione in economia, date le dimensioni non irrilevanti e la complessità del servizio.

Pertanto il legislatore, se da un lato improntava la gestione del servizio idrico al rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità, dall'altro rendeva facoltativo il ricorso alla privatizzazione, garantendo così un diffuso permanere della figura pubblica nella gestione.

Per quanto riguarda l'affidamento a terzi, la norma primaria è rinvenibile nell'art. 20 della “legge Galli”.

Il comma 1 stabilisce che la concessione a terzi della gestione del servizio idrico è soggetta alle disposizioni dell'appalto pubblico di servizi degli enti erogatori di acqua in conformità alle vigenti direttive della Comunità Europea in materia, secondo modalità definite con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'ambiente.

La concessione a terzi è subordinata alla sussistenza di ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale. Le ragioni tecniche sono rinvenibili nelle ipotesi nelle quali la P.A. non disponga di strutture tecnologiche idonee all'efficiente erogazione del servizio. Le ragioni economiche sono da ricercare in una minore spesa che la P.A. intende perseguire per la gestione del servizio rispetto a quella che avrebbe dovuto affrontare con la gestione diretta o con un'azienda speciale. Le ragioni di opportunità sociale costituiscono la componente di maggiore variabilità e discrezionalità del quadro degli elementi di decisione, in quanto si riconnettono ad aspetti peculiari del servizio specifico incidenti sulle dinamiche di soddisfazione della comunità locale.

Il Ministero dell'ambiente è intervenuto sulla materia con circolare del 17 ottobre 2001, fissando alcuni principi poi ripresi nel decreto emanato il 22 novembre 2001, in cui si afferma la necessità dell'esperimento della gara per il conferimento della gestione del servizio idrico a soggetti esterni alla P.A..

Con l'art. 35 della Legge Finanziaria 2002 il legislatore interviene in materia di affidamento del Servizio Idrico Integrato, stabilendo che la procedura ordinaria sia quella della gara con procedura ad evidenza pubblica. Ciò implica, inequivocabilmente, il venire meno del modello di gestione imperniato sull'affidamento diretto dell'erogazione del servizio a società partecipate dagli Enti locali e, a maggior ragione, della costituzione, con la medesima finalità, di aziende speciali e consorzi.

In alternativa alla gara, è consentito l'affidamento diretto del servizio in favore di società di capitali, purché le stesse siano composte unicamente da Enti locali che fanno parte dello stesso ambito territoriale ottimale. L'esercizio dell'affidamento diretto, consentito entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge può avere una durata massima di cinque anni. Tuttavia, la stessa norma impone ai suddetti Enti locali di cedere almeno il 40% delle azioni delle società di capitali - cui era stato dato l'affidamento diretto del Servizio idrico integrato - "entro due anni da tale affidamento, anche se già avvenuto alla data di entrata in vigore della presente legge", attraverso una procedura ad evidenza pubblica.

Il medesimo articolo persegue altresì l'obiettivo di separare la proprietà e la gestione delle reti e degli impianti dall'erogazione del servizio.

L'impianto normativo dell'art. 35 è stato in seguito modificato dal decreto legge 269/2003, convertito in L. 326/2003.

In primo luogo, nel nuovo testo cade la distinzione tra servizi di rilevanza industriale e servizi privi di rilevanza industriale, in ragione delle difficoltà di individuazione dei criteri caratterizzanti le due fattispecie. Il legislatore ha ritenuto più pertinente introdurre la distinzione tra servizi di rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica, ottenendo, così, una maggiore conformità con la ripartizione che si ritrova in diritto comunitario.

Per quanto concerne la gestione delle reti, la nuova normativa recepisce le uniche modalità di attribuzione conformi alla normativa comunitaria, ossia:

- scelta del soggetto affidatario attraverso una procedura di gara, ai sensi della normativa nazionale e comunitaria sugli appalti pubblici;
- affidamento della gestione ad un soggetto allo scopo costituito, nella forma di società di capitali con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico, a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano.

Per quanto concerne l'erogazione del servizio, la sua titolarità può essere affidata a:

- a) terzi (società di capitali, ecc.) attraverso l'espletamento di procedure di gara ai sensi della normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti pubblici;
- b) società a capitale misto pubblico privato nella quali il socio privato sia scelto con gara espletata secondo le disposizioni in materia di appalti pubblici;
- c) società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano.

Con riferimento alla disciplina del periodo transitorio introdotta dall'art. 35 della Legge Finanziaria 2002, gli affidamenti avvenuti con procedure diverse dall'evidenza pubblica sono fatti salvi sino al 31 dicembre 2006.

Pertanto, a decorrere dal 1 gennaio 2007 la gestione del servizio dovrà essere affidata mediante le procedure suesposte.

3.3 *Lo stato di attuazione della riforma in Italia*

Le principali fasi previste nell'applicazione della L. 36/94 sono:

- *Emanazione di una legge regionale di applicazione della L. 36/94*
- *Definizione e insediamento degli ATO*
- *Ricognizione*
- *Definizione ed approvazione del Piano d'Ambito*
- *Definizione del contratto di affidamento e scelta della forma di gestione*

Lo stato di attuazione delle varie fasi è il seguente:

Definizione e insediamento degli ATO

Fatta eccezione per il Trentino Alto Adige, tutte le altre Regioni hanno recepito con legge regionale la 36/1994.

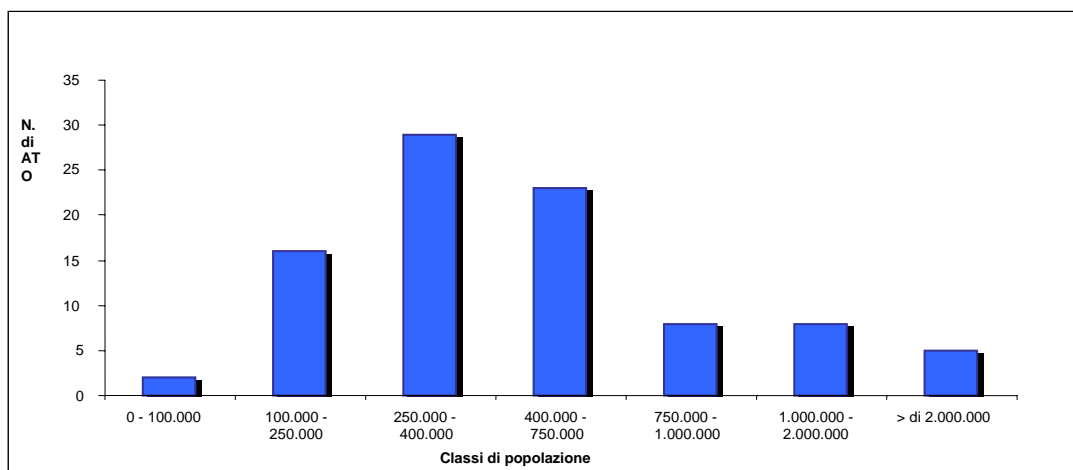
Tali leggi stabiliscono la delimitazione degli ATO e lo schema tipo della convenzione di gestione.

Prima della riforma introdotta dalla "Legge Galli" si stimavano in 8.000 unità gli enti operanti nel settore.

In seguito alle modifiche introdotte dal legislatore e alla creazione del Servizio Idrico Integrato, il territorio nazionale è stato ripartito in 91 “Ambiti Territoriali Ottimali”.

Nella selezione dei confini territoriali degli ATO non tutte le Regioni si sono attenute ai dettami dell’art. 8 della Legge 36/1994 (“rispetto dell’unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui”). Tra le 19 Regioni che hanno legiferato in materia, solamente Campania e Toscana hanno tracciato i confini degli ATO in base ad un criterio idrografico.

Figura 3 – ATO per classi di popolazione



Fonte: Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche(2004)

Delle restanti 17 Regioni, cinque hanno individuato un unico ATO regionale (Valle d’Aosta, Puglia, Basilicata, Molise, Sardegna), sei hanno fatto coincidere i confini degli ATO con quelli provinciali (Liguria, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Calabria e Sicilia), altri sei con confini molto simili ad essi (Piemonte, Veneto, Umbria, Marche, Lazio ed Abruzzo).

Dei 91 ATO previsti dalle normative regionali, ad oggi risultano insediati 84.

Il grado di insediamento(tavola 6) degli ATO è pari al 100% al Centro Italia, al 96% al Sud e al 86% al Nord. La popolazione residente negli ATO corrisponde a circa il 96% della popolazione complessiva (rispetto al 49% del 2000).

Tavola 6

ATO previsti ed insediati - ripartizione regionale

Regione	Forma associativa prevista dagli atti normativi regionali	ATO		% insediati su previsti	Forma associativa degli ATO insediati	
		Previsti	Insediati		Consorzio	Convenzione
Piemonte	Convenzione	6	5	83%	0	5
Valle d'Aosta	Consorzio	1	1	100%	1	0
Lombardia	Convenzione	12	12	100%	0	12
Trentino Alto Adige		<i>Non legiferato</i>				
Veneto	Consorzio/convenzione	8	8	100%	5	3
Friuli Venezia Giulia	Non definito	4	0	0%	0	0
Liguria	Consorzio/convenzione	4	4	100%	0	4
Emilia Romagna	Consorzio/convenzione	9	8	89%	4	4
Toscana	Consorzio	6	6	100%	6	0
Umbria	Consorzio	3	3	100%	3	0
Marche	Consorzio	5	5	100%	5	0
Lazio	Consorzio/convenzione	5	5	100%	0	5
Abruzzo	Consorzio	6	6	100%	6	0
Molise	Consorzio/convenzione	1	0	0%	0	0
Campania	Consorzio	4	4	100%	4	0
Puglia	Convenzione	1	1	100%	0	1
Basilicata	Convenzione	1	1	100%	0	1
Calabria	Consorzio/convenzione	5	5	100%	0	5
Sicilia	Consorzio/convenzione	9	9	100%	5	4
Sardegna	Consorzio	1	1	100%	0	0
Totale		91	84	92%	39	44

Fonte: Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (2004)

Per quanto riguarda la forma associativa, 39 ATO hanno adottato la forma del consorzio, 44 quella della convenzione.

Solo in Friuli Venezia Giulia e in Molise gli ATO previsti (quattro in Friuli e uno in Molise) non sono stati insediati.

Ricognizioni

Ai sensi dell'art. 11, c.3, della legge 36/1994, "i Comuni e le Province operano la ricognizione delle opere di adduzione, di distribuzione, di fognatura e di depurazione esistenti e definiscono le procedure e le modalità, anche su base pluriennale, per assicurare il conseguimento degli obiettivi previsti dalla (seguinte) legge".

La ricognizione viene definita come un'analisi dello stato delle infrastrutture a disposizione, del loro grado di efficienza e del contesto socio-demografico in cui l'ATO opera. Le informazioni che si ricavano dalla ricognizione sono fondamentali per la redazione del Piano di Ambito, in quanto costituiscono il punto di partenza per la fissazione del programma degli interventi.

La tavola sottostante (tavola 7) illustra lo stato di avanzamento della ricognizione.

Su 91 ATO previsti, in 11 la ricognizione non è ancora avviata (12%), in 14 la ricognizione è in corso di avanzamento (15%) e in 66 è stata ultimata (73%). Disaggregando tale dato per aree geografiche, si nota come al Sud tutte le ricognizioni sono state terminate, mentre al Centro-Nord solamente il 60% delle ricognizioni è stato ultimato.

Tavola 7

Stato di avanzamento delle ricognizioni per Regione

Regione	ATO previsti	ATO con ricognizione non avviata	ATO con ricognizione in corso	ATO con ricognizione ultimata
Piemonte	6	0	0	6
Valle d'Aosta	1	1	0	0
Lombardia	12	2	2	8
Trentino Alto Adige			<i>Non legiferato</i>	
Veneto	8	0	2	6
Friuli Venezia Giulia	4	4	0	0
Liguria	4	1	2	1
Emilia Romagna	9	3	5	1
Toscana	6	0	0	6
Umbria	3	0	0	3
Marche	5	0	3	2
Lazio	5	0	0	5
Abruzzo	6	0	0	6
Molise	1	0	0	1
Campania	4	0	0	4
Puglia	1	0	0	1
Basilicata	1	0	0	1
Calabria	5	0	0	5
Sicilia	9	0	0	9
Sardegna	1	0	0	1
Totale	91	11	14	66

Fonte: Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche(2004)

Piani d'Ambito e definizione del contratto di affidamento

Il piano di Ambito è il principale strumento di programmazione, attraverso il quale l'Autorità di Ambito attua, indirizza e controlla il Servizio Idrico Integrato dell'Ambito.

Questo strumento di programmazione scaturisce dalle risultanze di una serie di ricerche propedeutiche le quali, in sintesi, si compongono di:

- ricognizione delle opere e dei livelli di servizio;
- analisi della disponibilità della risorsa e della domanda dei servizi idrici;
- piano degli adeguamenti e della gestione.

Con il Piano è previsto il raggiungimento di adeguati livelli di investimento oltre a nuovi e più elevati *standards* qualitativi e quantitativi nella gestione dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione.

Sulla base dei dati a disposizione (*Secondo rapporto sullo stato di avanzamento della legge 5 gennaio 1994, n.36*), solamente 47 ATO su 91 hanno approvato il loro piano d'Ambito.

Oltre all'attività di predisposizione del piano d'Ambito, è compito dell'ATO l'affidamento del servizio idrico integrato. Attualmente, delle 41 aziende che hanno scelto le forme di affidamento, 29 hanno optato per l'affidamento diretto, 12 hanno scelto la forma della concessione.

3.4 *Il sistema tariffario del servizio idrico*

Il sistema tariffario in vigore prima dell'introduzione del Servizio Idrico Integrato

Prima dell'entrata in vigore della L. 36/1994, in Italia le competenze per il controllo e l'approvazione delle tariffe dell'acqua erano affidate ai Comitati Provinciali Prezzi (CPP), coordinati in sede nazionale dal Comitato Interministeriale Prezzi (CIP), istituiti con D.L. n° 347 del 19 ottobre 1944.

Fino al 1974, gli adeguamenti tariffari furono effettuati prevalentemente mediante aumenti percentuali sulle tariffe applicate nel 1942. In seguito, con i provvedimenti CIP n° 45 e 46 del 4 ottobre 1974 e n° 26 del 11 agosto 1975 venne fissato un nuovo sistema di determinazione delle tariffe idriche, ispirato a criteri di graduale adeguamento delle tariffe ai costi. In particolare, vennero fissati i seguenti obiettivi in materia di politica tariffaria dell'acqua:

- la tariffa base viene calcolata in relazione al costo medio dell'ultimo esercizio, rapportando i ricavi della vendita di acqua alle quantità di acqua fatturata;
- la tariffa viene costruita con una parte fissa e una proporzionale al consumo;
- le tariffe hanno lo scopo d'incentivare la riconversione delle utenze a forfait e a bocca tarata verso tariffe proporzionali al consumo;
- i minori introiti dall'applicazione di tariffe agevolate vanno recuperati attraverso la definizione delle tariffe per le fasce di eccedenza;
- occorre procedere all'unificazione delle tariffe, almeno nell'ambito di ciascun Comune.

L'articolo 12 della legge n° 498 del 23 dicembre 1992 ha attribuito agli "enti interessati", subordinatamente alla verifica dei Comitati dei Prezzi, la competenza in ordine all'approvazione delle tariffe dei servizi pubblici, tali da assicurare "l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione", ovvero l'integrale copertura dei costi (compresi gli oneri di ammortamento tecnico-finanziario) e la remunerazione del capitale investito.

La legge n° 537 del 24 dicembre 1993 ha soppresso il CIP; con D.P.R. n° 373 del 20 aprile 1994 i relativi poteri di indirizzo e direttiva ai fini della determinazione dei prezzi e delle tariffe sono stati devoluti al Comitato Interministeriale Programmazione Economica (CIPE).

A partire dal 1995 il CIPE ha reintrodotto una limitazione agli incrementi tariffari nella misura del 2,5% annuo, pari al tasso programmato di inflazione di quel periodo, consentendone la deroga in relazione ad eventuali obblighi di copertura dei costi.

I provvedimenti delle leggi finanziarie, che hanno introdotto l'obbligo della copertura dei costi, hanno sostanzialmente indotto a calcolare la tariffa base non tanto sul disavanzo di bilancio quanto sul costo totale.

La tariffa base viene pertanto calcolata attraverso il costo medio al metro cubo di acqua venduta. Tale sistema tariffario permette al gestore di recuperare tutti i costi gestionali.

Il settore fognatura e depurazione delle acque di scarico ha trovato la sua genesi normativa nella Legge n° 319 del 10 maggio 1976, "Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento".

Il quadro tariffario e finanziario della legge (artt. 16-20) stabiliva:

- il pagamento di un canone da parte dell'utenza pubblica e privata ai Comuni ed ai Consorzi di Comuni, quale corrispettivo dei servizi di raccolta, allontanamento, depurazione e scarico delle acque di rifiuto (articolo 16);
- il rispetto, a proprie spese, delle norme di accettabilità degli scarichi, stabilite al titolo IV, da parte di coloro che non si avvalgono di impianti pubblici;
- il pagamento di un'imposta transitoria, valida fino all'attivazione degli impianti privati e pubblici per il conseguimento degli obiettivi finali di risanamento degli scarichi, da parte di tutti i complessi produttivi legittimati a raggiungere gradualmente i suddetti obiettivi (anche in aggiunta al canone dell'articolo 16 in caso di scarichi afferenti ad impianti collettivi pubblici).

Il sistema di tariffazione degli scarichi civili fu modificato nel 1981 con la Legge n° 153 del 23 aprile 1981 che introdusse un importo fisso, sia per il canone di fognatura che per il canone di depurazione, stabilito con vari provvedimenti di legge specifici o nelle leggi finanziarie o nelle leggi in materia di finanza locale.

Il sistema di tariffazione degli scarichi industriali è rimasto sostanzialmente immutato, ma, sempre a partire dal 2001, alle Regioni è stato assegnato il compito di fissare il limite massimo e minimo delle singole tariffe per tipologia di utenza.

Al momento dell'entrata in vigore della legge 36/1994, il canone massimo per la depurazione civile era pari a 400 lire (legge n° 440 del 29 ottobre 1987), mentre quello per la fognatura civile ammontava a 170 lire (D.L. n° 318 del 28 novembre 1988 convertito in legge n° 20 del 27 gennaio 1989), entrambi da applicare all'80% dei volumi prelevati dall'utente.

Con la legge n° 549 del 28 dicembre 1995, la quota di tariffa del servizio di depurazione per le utenze civili è stata aumentata a 500 lire, con decorrenza dal 1° gennaio 1997, limitatamente ai territori dove la legge Galli non fosse già attuata.

Dal 1996, inoltre, ha cominciato a trovare applicazione l'articolo 14, terzo comma, della legge Galli, che dispone l'applicazione di queste aliquote al 100% del volume di acqua prelevato.

La fase transitoria e le novità introdotte dalle Delibere Cipe 2001 e 2002

Nelle intenzioni del legislatore l'avvio a regime del nuovo sistema di tariffazione, subordinato alla realizzazione del nuovo impianto organizzativo (costituzione dell'ATO, approvazione del Piano d'Ambito, definizione del contratto di affidamento), sarebbe dovuto avvenire in tempi estremamente ravvicinati. Tuttavia, come è stato dimostrato nei precedenti paragrafi, questo non è avvenuto. Le difficoltà riscontratesi hanno reso necessaria la produzione di atti deliberativi del Cipe, attraverso i quali si è cercato non solo di regolare gli adeguamenti tariffari, ma anche di instillare nella regolazione tariffaria provvisoria alcuni elementi ispiratori della Legge Galli.

A partire dal 1995 pertanto è stato compito della Delibera Cipe, approvata annualmente, stabilire i limiti agli incrementi tariffari nelle aree in cui non si era ancora provveduto a dare operatività all'autorità D'Ambito.

Nella tavola 8 sono indicati gli incrementi tariffari massimi previsti dalle Delibere Cipe.

Tavola 8

Incrementi tariffari massimi disposti dal CIPE

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Copertura costi	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0% - 10%	0% - 5%	0,0%	6,0%
Price cap	2,5%	2,5%	1,4%	0,7%	0% - 1%	0,5%	0,0%	0,5%
Investimenti previsti	0% - 5%	0% - 5%	0,0%	0% - 5%	1% - 6%	1% - 6%	2,5% - 6%	7,0%
Fattori qualitativi	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
Totale (incremento massimo previsto)	7,5%	7,5%	1,4%	5,7%	17,0%	7,2%	6,0%	10,0%

La Delibera Cipe n. 52 del 2001, che disciplina gli incrementi tariffari a partire dal 1 luglio 2001 e fino al 30 giugno 2002, contiene delle interessanti novità.

Innanzitutto, essa prevede il graduale abbattimento del minimo impegnato (figura 4), ossia di quella quota della spesa per il servizio idrico che viene corrisposta dal contribuente indipendentemente dai quantitativi di acqua consumata. Viene stabilito che la durata del percorso di eliminazione del minimo impegnato è di quattro anni. Nel primo anno la relativa quota viene ridotta, per i residenti, di 30 mc annui, mentre può essere mantenuta invariata nei confronti dei non residenti.

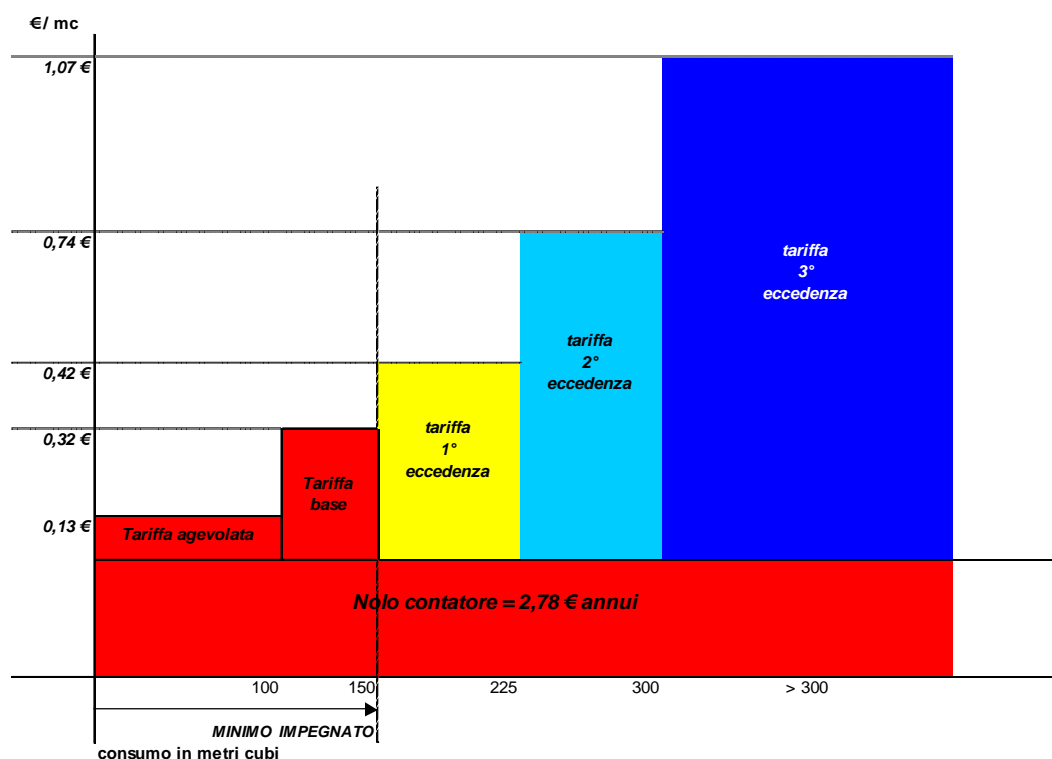
La graduale eliminazione del minimo impegnato comporta inevitabilmente una revisione della quota fissa (canone), che nella fattispecie del servizio idrico, a differenza degli altri servizi a rete, costituisce un importo irrisorio.

Le imprese che operano in regime transitorio, nelle more dell'approvazione del Piano d'ambito e dell'applicazione del Metodo Tariffario Normalizzato e considerati i limiti di incremento tariffario fissati dal Cipe, possono compensare i mancati ricavi derivanti dalla graduale abbattimento del minimo impegnato con un incremento della quota fissa che, ai sensi del punto 1.3 della Delibera Cipe n. 52 del 2001, può essere pari a tre volte quella attuale.

Nel caso di ulteriori squilibri le imprese possono applicare un incremento tariffario articolato per scaglioni di consumo.

Figura 4

Struttura tariffaria acqua potabile come da provvedimenti CIP 45 e 46/74 e 26/75



Un altro elemento di rilievo contenuto nella Delibera è l'introduzione di incentivi per il finanziamento dei programmi stralcio per i servizi depurazione e fognatura di cui all'art. 141 della legge n. 388/2000.

La delibera Cipe n. 131 del 19 dicembre 2002, recante "direttive per la determinazione, in via transitoria, delle tariffe dei servizi acquedottistici, di fognatura e di depurazione per l'anno 2002", introduce ulteriori elementi.

Una prima importante novità è la possibilità che viene concessa ai gestori, sia pubblici che privati, di incrementare le proprie tariffe dello 0,2% in presenza di comprovate *performances* qualitative. Per applicare tale incremento tariffario, i gestori devono infatti possedere al 30.06.2002 due condizioni: deve essere stata adottata la carta del servizio idrico e contemporaneamente, deve essere stata acquisita (o prevista attraverso idonea documentazione ufficiale) una certificazione di qualità ISO, riguardante almeno il servizio di acquedotto.

La seconda novità è legata al fatto che la Delibera ha nuovamente introdotto, dopo il silenzio normativo del 2001, un incremento tariffario legato alla piena copertura dei costi.

Il sistema tariffario in applicazione della legge 36/1994

Il primo comma dell'articolo 13 della legge n° 36/1994 statuisce che la tariffa costituisce il corrispettivo del Servizio Idrico Integrato, così come definito dalla lettera f), primo comma dell'articolo 4 della citata legge. Esso rappresenta “l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue”.

Al secondo comma dello stesso articolo si specifica che la tariffa del servizio idrico “è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio”.

La competenza in ordine alla determinazione della tariffa viene attribuita (comma terzo) agli Enti Locali sulla base della “Tariffa di Riferimento”, definita attraverso l'articolazione delle componenti di costo secondo un “metodo normalizzato” elaborato dal Ministero dei Lavori Pubblici, d'intesa con il Ministero dell'Ambiente, su proposta del Comitato di Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche, istituito presso il primo dei detti dicasteri (D.M. 1° agosto 1996).

L'applicazione della tariffa risulta di competenza invece dei soggetti gestori, “nel rispetto della convenzione e del relativo disciplinare” (comma sesto).

Il settimo comma dell'articolo 13 stabilisce che “nella modulazione della tariffa sono assicurate agevolazioni per i consumi domestici essenziali nonché per i consumi di determinate categorie secondo prefissati scaglioni di reddito”, prevedendo anche la possibilità di maggiorazioni tariffarie per le residenze secondarie e per gli impianti ricettivi stagionali.

Il nono comma del medesimo articolo prevede, inoltre, che la tariffa possa essere modulata tra i Comuni dell'Ambito in relazione agli “investimenti effettuati dai Comuni medesimi che risultino utili ai fini dell'organizzazione del servizio idrico integrato”.

Con riferimento al servizio di fognatura e depurazione, la connotazione a carattere prettamente tributario del relativo “canone o diritto” permane nel nuovo assetto dei servizi idrici delineato dalla legge Galli.

La legge definisce infatti una “quota di tariffa” del servizio idrico integrato che attiene al servizio di fognatura e depurazione, che deve essere comunque dovuta dall'utenza, anche in assenza

dell'effettiva prestazione del servizio di depurazione. (cfr. articolo 14, primo comma, della legge 36/1994).

La quota di tariffa del servizio di pubblica fognatura e depurazione deve essere applicata al 100% del consumo idrico.

Il Piano economico finanziario ed il Piano Tariffario costituiscono due documenti fondamentali del Piano di Ambito.

E' mediante la loro redazione che l'Ente d'Ambito può verificare se le scelte compiute nella definizione della parte tecnica del Piano di Ambito sono economicamente sostenibili e coerenti con quanto disposto dalla legge 36/1994, in base alla quale il soggetto pianificatore, nonché futuro controllore del servizio idrico integrato, svolga le proprie funzioni rispettando i seguenti principi fondamentali:

- al soggetto gestore deve essere assicurato il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario;
- al cittadino utente deve essere garantita una tariffa equa e sostenibile, nel senso che sulla stessa non devono in alcun caso ricadere eventuali inefficienze del soggetto gestore.

Mediante la redazione del Piano Economico Finanziario e del Piano Tariffario, in particolare, l'Ente d'Ambito può verificare:

- la sostenibilità economico-finanziaria e, di conseguenza, la finanziabilità del Piano degli interventi individuato, del Modello organizzativo gestionale prescelto, nonché delle altre decisioni politiche, economiche e tecniche assunte per la definizione della parte tecnica del Piano di Ambito;
- la definizione di una tariffa applicabile coerente con le disposizioni del DM 1 agosto 1996 – Metodo Normalizzato- il quale, oltre a prevedere le componenti della tariffa, determina il valore massimo di cui essa può crescere da un anno all'altro.

Il Piano Tariffario consente all'Ente d'Ambito di verificare se le scelte tecniche e politiche effettuate determinino una tariffa sostenibile per il cittadino utente.

Nel Piano Tariffario viene prevista per ogni anno di durata della concessione:

- la tariffa reale media (tariffa derivante dal Piano economico finanziario);
- la tariffa di riferimento (tariffa massima applicabile);
- la tariffa applicabile (tariffa risultante dal confronto fra la tariffa reale media e la tariffa di riferimento e coincidente con la minore delle due).

Il terzo comma dell'articolo 13 della legge 36/1994 affida al Ministro dei Lavori Pubblici, su proposta del Comitato di Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche, l'elaborazione di un metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e per la determinazione della "tariffa di riferimento". Tale compito è stato espletato mediante l'emanazione del D.M. 1° agosto 1996, recante l'applicazione del predetto metodo.

Si sottolinea che la denominazione "*tariffa*" del Servizio Idrico Integrato si riferisce alla "tariffa reale media" che, secondo i principi del D.M. 1° agosto 1996, deve essere definita contestualmente al piano d'Ambito ed articolarsi secondo gli indirizzi predefiniti dalla stessa normativa, per tenere conto delle esigenze espresse da alcune fasce di utenza e da particolari situazioni territoriali.

In particolare, la tariffa reale media viene fissata in funzione del piano finanziario, di cui all'articolo 11, terzo comma, della legge 36/1994, "*tenendo conto dei costi reali, delle economie conseguenti al miglioramento di efficienza ed al superamento della frammentazione delle attuali gestioni*".

L'obiettivo sotteso all'introduzione di tale metodo è l'incentivazione ad incrementare la produttività e l'efficienza, garantendo nel contempo l'efficacia del servizio secondo i livelli minimi previsti dalla legge e dallo stesso Ambito Territoriale.

La tariffa di riferimento è determinata dal Soggetto d'ambito tenendo conto sia di una preventiva definizione degli investimenti necessari e degli oneri finanziari connessi, sia della riduzione dei costi operativi conseguibili attraverso miglioramenti di efficienza.

La tariffa è determinata da tre componenti: remunerazione dei costi operativi della gestione, il costo degli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito.

Al momento di individuare il Piano d'Ambito e la relativa tariffa reale media, l'Autorità d'Ambito deve confrontarsi con la "*tariffa di riferimento*" la cui determinazione rispetta le regole della metodologia del "*price-cap*" o "*limite di prezzo*", con l'obiettivo di imporre al soggetto gestore di operare in modo efficiente ed efficace.

La tariffa di riferimento, costruita secondo quanto indicato dal Metodo Normalizzato, rappresenta il valore massimo che la tariffa applicabile può assumere in ogni anno dell'affidamento.

Per il calcolo della tariffa di riferimento è necessario individuare due componenti:

- la tariffa applicata nell'esercizio precedente
- il price cap

Il Price-cap stabilisce la percentuale massima di crescita che la tariffa può subire in ogni anno di gestione. Tale percentuale è definita dalla seguente formula:

$$(1 + K + P)$$

dove K è il limite di prezzo e P il tasso di inflazione programmato.

La *tariffa applicabile* in ogni anno di gestione coincide con la minore fra la tariffa reale media e la tariffa di riferimento.

Per la sua determinazione l'Autorità di Ambito deve procedere alla redazione del Piano Tariffario nel quale, per l'intera durata dell'affidamento, viene illustrato l'andamento della tariffa reale media e della tariffa di riferimento. Dal loro confronto deriva la tariffa applicabile in ogni anno di gestione.

La tariffa applicabile determinata dall'Autorità di Ambito deve rispondere a due requisiti fondamentali: deve essere equa e sostenibile per il cittadino utente ed allo stesso tempo deve garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario al Soggetto Gestore.

Dalla ricognizione effettuata sulle gestioni preesistenti è possibile determinare i dati economico-gestionali necessari al calcolo della "*tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti*", utilizzata come condizione di riferimento per la tariffa reale media. Infatti, l'articolo 4 del D.M. 1° agosto 1996 stabilisce che "La tariffa reale media, calcolata secondo quanto espresso ai numeri 1 e 2, non può superare, inizialmente, la tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti, accorpate nella nuova gestione, aumentata del tasso programmato di inflazione e del "limite di prezzo" stabilito dall'articolo successivo. Per gli esercizi annuali successivi al primo, l'Ambito determina la tariffa coerentemente col piano finanziario e di gestione, entro gli aumenti consentiti dal tasso di inflazione programmata e dal "limite di prezzo".

La tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti viene determinata secondo quanto prescritto dal metodo normalizzato, che definisce la stessa come "l'equivalente del fatturato di tutte le gestioni interessate riferito alla fornitura d'acqua, compresi i canoni sulle acque reflue, riferito al quantitativo di acqua potabile venduta". All'articolo 4, relativo all'applicazione del metodo, si legge inoltre che "al fatturato globale sopra definito è aggiunto l'importo corrispondente ai canoni di fognatura e depurazione, nei valori massimi previsti dalle leggi alla data di entrata in vigore della legge 36, per le quantità non applicate per la mancata effettuazione del servizio."

La tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti rappresenta il corrispettivo dei servizi idrici erogati prima dell'accorpamento delle gestioni, tra le cui voci di spesa documentate si intendono compresi i seguenti oneri accessori:

- canoni dell'utilizzazione di acqua pubblica;
- costo dell'acqua acquistata da terzi;
- canone di concessione del servizio idrico integrato;
- oneri per le aree di salvaguardia derivanti dalla normativa vigente;
- ratei dei mutui in essere.

Questo valore non è pertanto il semplice rapporto tra i ricavi conseguiti ed il volume erogato, ma è piuttosto un indicatore virtuale della potenzialità di tariffa che manifesta l'ambito prima dell'affidamento della gestione.

Il controllo sulle tariffe applicate

Negli ultimi trent'anni, l'attività di verifica delle tariffe idriche applicate dagli Enti gestori è stata effettuata da diversi attori istituzionali.

Nel periodo antecedente all'entrata in vigore della Legge Galli, il controllo preventivo ed obbligatorio delle tariffe applicate dagli enti gestori è stato espletato dai Comitati Provinciali Prezzi (organi costituiti da una rappresentanza di diversi enti pubblici, tra i quali l'Ufficio Provinciale dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato – UPICA -) , che sono stati soppressi dalla legge finanziaria per il 1994.

Nel periodo transitorio, ancora in vigore, spetta al CIPE disciplinare annualmente gli incrementi percentuali massimi ammissibili, mentre l'attività di verifica sulla corretta applicazione delle delibere è passata, a partire dal 2000, direttamente nella sfera di competenza delle Camere di Commercio, che dovrebbero esercitarla fino al superamento della fase transitoria, quando le tariffe inizieranno ad essere disciplinate dal metodo normalizzato.

Successivamente, al definitivo avvio della legge Galli, quando le tariffe saranno disciplinate dal cosiddetto “metodo normalizzato”, spetterà alle ATO verificare l'applicazione delle tariffe e soprattutto la realizzazione degli investimenti.

4 *Considerazioni conclusive*

Le riforme dell'organizzazione dei servizi pubblici degli anni '90 hanno interessato tra gli altri anche i settori del trasporto pubblico locale e del servizio idrico, due dei più importanti servizi a rilevanza economica rappresentanti risorse "specifiche" di vantaggio competitivo per lo sviluppo dei sistemi locali.

L'obiettivo generale delle riforme è stato l'accrescimento del grado di efficienza ed efficacia dei servizi, attraverso la forte devoluzione delle funzioni e delle competenze di spesa alle Autonomie regionali e locali e l'introduzione della competizione regolata.

Di seguito si esprimono alcune considerazioni sullo stato di attuazione delle riforme, con particolare riferimento agli aspetti del finanziamento e della gestione. In proposito si terrà conto anche dei risultati nella Regione Veneto per la quale si dispone di informazioni particolarmente dettagliate (vedasi, Strusi, 2006).

In via generale l'analisi ha evidenziato il conseguimento di risultati apprezzabili ma parziali dovuti al ritardo, spesso indotto dalle note incertezze normative nazionali, nella implementazione degli strumenti che dovrebbero puntare al rinnovamento sostanziale del sistema.

Per quanto riguarda il TPL, i risultati dell'indagine mostrano una tendenza nuova nella logica di intervento pubblico e di adattamento del servizio alle esigenze locali pur in un contesto di difficoltà finanziaria e di incertezza normativa. Rimangono comunque da completare alcuni importanti obiettivi di razionalizzazione dei processi decisionali e di efficientamento delle gestioni.

Relativamente all'obiettivo di attuazione del decentramento, la Regione Veneto ha provveduto con la LR 25/1998, di recepimento del D.Lgs. 422/1997, a disegnare in aderenza al principio di sussidiarietà un articolato e coerente sistema delle competenze in materia di tpl tra i soggetti istituzionali del territorio. Le funzioni programmatiche e amministrative di ogni livello di governo riflettono lo sforzo di applicazione dei criteri di efficienza, in un contesto caratterizzato dalla concertazione cooperativa.

In ossequio ai principi della riforma nazionale è stata realizzata la separazione tra la funzione di programmazione generale attribuita alla Regione e la funzione programmatica specifica e amministrativa assegnata agli Enti locali, ai quali spetta in via esclusiva, per i servizi di propria competenza, il rapporto con l'azienda gerente.

Resta tuttavia da completare l'articolato sistema di programmazione del TPL previsto dalla legge. La conclusione del processo di programmazione costituisce infatti premessa indispensabile per la razionalizzazione del sistema e per l'allocazione efficiente delle risorse. Attualmente è in fase di ultimazione il nuovo Piano regionale dei trasporti. Quello in vigore risale al 1990. Anche il Piano

regionale del trasporto pubblico locale (PRTPL) deve essere ultimato in quanto deve contenere tutti i Piani di bacino delle Province (ne mancano due). Il Programma triennale dei servizi di TPL è in fase di redazione mentre sono stati definiti gli Indirizzi della Giunta regionale per il Programma triennale 2004-2006. Non tutti i Comuni tenuti all'adozione del Piano del Trasporto pubblico urbano hanno sinora provveduto.

Il TPL è considerato un bene meritorio che indipendentemente dalla preferenza espressa dagli individui rappresenta uno strumento di correzione delle esternalità negative prodotte dal traffico privato. Tuttavia il basso livello delle tariffe e l'obiettivo sociale di garanzia dei volumi di offerta, hanno reso necessaria da sempre l'erogazione di rilevanti sussidi pubblici, che si sono anche rivelati sottostimati rispetto ai costi effettivamente sostenuti dalla aziende, generando pesanti deficit gestionali. Tali deficit risultavano agevolati anche dal meccanismo non incentivante di quantificazione dei sussidi, basato sul riconoscimento a consuntivo della spesa realizzata (cost plus). Sono state adottate, con una serie di provvedimenti di legge nazionali, misure straordinarie per la copertura dei disavanzi da parte dello Stato.

Per effetto di tali premesse, la riforma era rivolta quindi anche a conseguire l'obiettivo di contribuire a contenere l'apporto del finanziamento pubblico ed a interrompere la copertura a piè di lista della spesa. In effetti nel Veneto a partire dalle gestioni 1998 tali finanziamenti pubblici straordinari non sono stati ripetuti. Le serie storiche dei bilanci regionali mostrano sia a livello nazionale che veneto una crescita delle risorse per il tpl molto al di sotto del PIL e della sua componente prezzi, come invece prevedeva originariamente il meccanismo di adeguamento annuale previsto dalla L. 151/1981, che aveva istituito il Fondo nazionale trasporti (FNT), ed una riduzione del finanziamento post-riforma rispetto al periodo ante-riforma.

La dinamica media annua delle risorse assicurate dal bilancio regionale (per il solo Fondo trasporti su strada) è stata per il Veneto del - 0,2% nel periodo 1997-2001 (a livello nazionale la crescita è stata dell'1%), contro un +4,5% realizzato nel periodo ante-riforma 1981-1995 (a livello nazionale nello stesso arco di tempo si è registrato un tasso medio annuo del +4,9%). Le ragioni della flessione più marcata dei finanziamenti post-riforma sono diverse. Esse riguardano: 1) la maggiore pressione competitiva cui è stato esposto il tpl nelle decisioni allocative dei bilanci regionali dopo l'eliminazione della "garanzia" del vincolo prima assicurato dal trasferimento statale; 2) la rigorosa disciplina di bilancio imposta alle regioni in particolare dal 1998 con il patto di stabilità interno; 3) l'andamento poco dinamico delle entrate regionali autonome utilizzabili per la manovra di bilancio, quale ad esempio la compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine, che aveva costituito la fonte di copertura sostitutiva principale del soppresso FNT (dal 1996 al 2001 il gettito dell'accisa per le RSO si è ridotto del 5,6%, mentre nel Veneto ha registrato -8,2%); 4) il

dispiegarsi dei primi effetti delle misure regionali per l'efficienza dei comportamenti produttivi degli operatori.

La riforma dei trasporti locali prevede esplicitamente la separazione tra responsabilità della programmazione del finanziamento dei servizi (in mano comunque ad amministrazioni pubbliche) e responsabilità della produzione del servizio (da trasferire a soggetti imprenditoriali). In tale ottica la formalizzazione dei contratti di servizio ed il concerto tra regioni ed enti locali finalizzato alla definizione della rete, della quantità dei servizi minimi e degli standard di qualità dei servizi dovrebbe portare negli intenti della riforma al conseguimento dell'obiettivo della certezza sulle risorse disponibili annualmente e responsabilizzare finanziariamente le aziende affidatarie.

Con la riforma si è riallineato in capo alla Regione il potere di spesa e di prelievo anche del tpl. Il bilancio annuale e quello pluriennale della Regione assicurano perciò la copertura finanziaria sia dei servizi di competenza della Regione, sia dei servizi minimi di competenza degli enti locali. L'onere complessivo risultante dai contratti di servizio relativi a tutti i servizi minimi corrisponde allo stanziamento complessivo che la Regione iscrive nel proprio bilancio di previsione.

C'è da rilevare a questo proposito un elemento di criticità: oggetto del finanziamento pubblico dovrebbero essere solo i servizi minimi, cioè quelli qualitativamente e quantitativamente sufficienti a garantire la domanda di mobilità dei cittadini. La ratio della norma sui servizi minimi introdotta dal d.Lgs. 422 era quella di affidare alle Regioni il potere di specificare, adattandole alla propria realtà, i parametri per la migliore razionalizzazione del sistema, per un concreto processo di ridefinizione delle reti e di riorganizzazione dei servizi.

La razionalizzazione e l'individuazione dei servizi dovrebbe passare, come previsto dalla disciplina regionale, dall'approvazione da parte della Regione, di concerto con gli enti locali, del Programma triennale dei servizi di tpl, che in Veneto è in fase di ultimazione e il cui ritardo è dovuto alla necessità preliminare di avere piena consapevolezza, in una realtà comunque mutevole, dello stato delle condizioni di offerta e domanda e dei parametri economico-territoriali su cui poi intervenire. E' da evidenziare che è mancato, come anche in quasi tutte le altre regioni, lo sviluppo di una legislazione regionale di attuazione delle disposizioni di principio sui servizi minimi previste dal d.lgs.422/1997.

La Regione Veneto in attesa dell'approvazione del programma triennale dei servizi del tpl, ha provveduto alla formale individuazione delle unità di rete e dei servizi minimi con provvedimenti adottati dalla Giunta regionale. Dal 2001, il corrispettivo dei contratti di servizio ha avuto ad oggetto la percorrenza in Km ammessa a finanziamento, ed è stato determinato quindi con riferimento ai servizi minimi individuati dalla Giunta regionale su base prevalentemente storica, che conferma e fotografa l'articolazione delle unità di rete ed il livello dei servizi determinato con i vari

atti di amministrazione susseguitesi nel tempo. Il finanziamento o sussidio pubblico attribuito ad ogni azienda è stato perciò determinato sulla base del disavanzo standard riferibile alla stessa, risultante dalla differenza storicamente determinata tra il costo standard individuato per ogni azienda e per ogni tipologia di servizio e i ricavi da tariffa previsti.

Il consolidamento del dato storico del livello di servizi pre-esistente e la mancata ridefinizione dei servizi minimi non favorisce le condizioni per il superamento delle asimmetrie informative che rendono difficile il controllo da parte delle autonomie territoriali dei costi documentati dagli operatori, consolidandone in pratica i fattori di inadeguatezza dei comportamenti produttivi. Come è stato rilevato ⁽⁵⁾, in questi casi sono associabili due effetti negativi: la potenziale perdita di efficienza e di risorse dovute alla mancata eliminazione o modificazione di tratte di servizio non indispensabili e la rinuncia a ricavi maggiori qualora i servizi storici approntati non soddisfino le effettive maggiori esigenze di mobilità dei cittadini.

La norma di riforma (art. 19, comma 1, del D.lgs n. 422) prevede che “i contratti di servizio assicurano la completa corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari”. La copertura dei contratti di servizio riflette il livello dei servizi minimi programmati, coerentemente con le risorse disponibili spostando sulle aziende il peso dei disavanzi gestionali. La formula contrattuale di riferimento è quindi quella dei contratti *net cost*: i rischi sono tutti a carico del gestore. Questi riceve un corrispettivo pattuito ex ante e pari alla differenza tra i costi standard di esercizio e i ricavi da traffico preventivati. In tal modo aumentano i rischi a carico del gestore, mentre l'amministrazione conosce a priori l'onere netto del servizio. Questo tipo di contratto è altamente incentivante, in quanto spinge l'operatore del servizio sia a contenere i costi che ad aumentare i ricavi da traffico.

La normativa non esclude però la possibilità di utilizzare altre forme contrattuali, come ad esempio il *gross cost*, in cui il rischio industriale è a carico dell'operatore, mentre quello commerciale grava in capo all'Ente concedente. Il gestore riceve un corrispettivo basato sui costi pattuito ex ante, e pagato per la produzione di un ammontare prestabilito di servizio. È un contratto che incentiva l'impresa solo dal lato dei costi e non da quello dei ricavi, i quali sono gestiti e incassati esclusivamente dall'ente;

Il d.lgs. 422/1997 e la LR veneta di attuazione (LR 25/1998) prescrivono che i contratti di servizio devono assicurare un rapporto di almeno il 35% tra ricavi da traffico e costi operativi, al netto dei costi di infrastruttura. In sostanza, il legislatore, pur riconoscendo il carattere meritorio del bene tpl, ha fissato un limite superiore ai trasferimenti (in rapporto ai costi), erogabili da parte delle Regioni. Nel Veneto il settore mostra nel 2001 un livello di copertura dei costi con i ricavi da

⁽⁵⁾ In tal senso BUZZO MARGARI B. E PIACENZA M. (2005).

Articolo tratto dal Sito www.issirfa.cnr.it>Le autonomie locali>I servizi pubblici locali

traffico (35,5%) superiore di mezzo punto percentuale al limite minimo richiesto dalla riforma ed in ascesa nel triennio esaminato. Abbastanza stabile (+1,7%) l'andamento dei sussidi pubblici regionali, che riescono a coprire la metà dei costi, mentre i ricavi diversi e le integrazioni degli enti locali incidono in media per circa il 15%.

Per quanto attiene alla definizione della politica tariffaria, in base agli artt. 7 e 27 della l.r. 25/11998, i criteri della politica tariffaria dei servizi minimi di trasporto pubblico locale sono stabiliti dalla Giunta regionale, sentiti gli enti locali interessati, nel rispetto dei principi di integrazione tra le diverse modalità di trasporto, e della necessità di assicurare il conseguimento del rapporto dello 0,35 tra ricavi da traffico e costi operativi al netto del costo delle infrastrutture. Nei contratti è previsto che, in mancanza della determinazione delle tariffe da parte della Giunta regionale, l'Ente affidante possa procedere annualmente all'adeguamento delle tariffe in vigore tenuto conto dell'eventuale tasso di inflazione e delle variazioni significative del costo medio di produzione del servizio intervenute nell'anno precedente.

L'obiettivo della norma è quindi quello di definire un metodo per erogare i sussidi pubblici in modo da incentivare l'impresa ad un comportamento più efficiente. La L.R.25/1998, pur non accogliendo formalmente il criterio del price-cap, condiziona la possibilità di adeguare le tariffe in connessione al raggiungimento di definiti standard qualitativi delle prestazioni da garantire agli utenti. Una qualità di servizio inferiore allo standard impedisce l'adeguamento tariffario: attraverso il collegamento tra variazione della tariffa e recupero di qualità del servizio viene accresciuta la tutela del cittadino – utente.

I criteri per le tariffe dovrebbero essere fissati dalla regione con il Programma triennale dei servizi, che come detto è in corso di ultimazione in Veneto. Di conseguenza sono ancora applicati i sistemi tariffari previsti ante-riforma. La Regione attualmente fissa le tariffe dei servizi extraurbani sulla base di criteri dimensionali per fasce chilometriche ed i limiti entro i quali gli Enti locali possono fissare le tariffe del trasporto urbano.

Diverse sono nel Veneto le iniziative volte alla migliore integrazione tariffaria per favorire l'utilizzo congiunto di varie modalità di trasporto ⁽⁶⁾.

Osservando i parametri di conduzione delle gestioni in Veneto nel periodo 1999-2001, si è osservato una lieve riduzione dell'offerta del servizio in termini di autovetture*km (-0,4% dal 1999 al 2001), mentre è aumentata notevolmente, del 15,9%, il numero dei passeggeri trasportati. Il numero dei dipendenti è calato dello 0,7%, al pari del suo costo assoluto (-0,4%), mentre in termini medi esso è cresciuto dello 0,3%. Dello stesso tasso è cresciuta la produttività per addetto.

⁶ Per una disamina delle esperienze di integrazione tariffaria più significative in Italia, si veda Piacenza (2003).
Articolo tratto dal Sito www.issirfa.cnr.it>Le autonomie locali>I servizi pubblici locali

L'incidenza del costo del lavoro sul totale di costi di esercizio si è ridotta nel triennio, passando dal 65% al 62,7%. In termini percentuali, l'80% della forza lavoro opera nel settore movimento, l'8% nella manutenzione e il 12% in ambito amministrativo. I costi totali della gestione presentano un andamento in linea con l'inflazione (+3,4% dal '99 al 2001), mentre i ricavi da traffico confermano anche se non con la stessa dinamica (+7,9%), il buon risultato della lievitazione della domanda.

Con l'apporto dei ricavi diversi dal traffico, il settore è passato da un disavanzo di esercizio del primo anno (-4,5 miliardi di lire) al risultato positivo del 2001 (3 miliardi di lire), confermando un andamento di maggiore efficienza e attrattività del servizio, in presenza di aumenti contenuti delle tariffe. Gli indicatori di ricavo e costo per unità prodotta confermano la l'ascesa relativa dei ricavi da traffico rispetto ai costi, mentre in termini di viaggiatore trasportato calano sia i ricavi che i costi.

L'obiettivo del potenziamento degli investimenti nel settore del tpl è di grande importanza per il raggiungimento degli obiettivi di maggiore efficienza, di salvaguardia ambientale e di recupero della domanda di mobilità collettiva pubblica, delineati dalla riforma.

Infatti le caratteristiche tecniche ed il grado di vetustà del parco veicolare e del materiale rotabile influenzano la qualità oggettiva e percepita del servizio da parte dell'utente, il livello dei costi di manutenzione ed il grado di inquinamento delle aree urbane. La Regione Veneto, avvalendosi anche dei finanziamenti statali assicurati dalle leggi specifiche nazionali (L. 194/1998 e L. 166/2002), ha redatto quattro programmi regionali di investimento (di cui tre già approvati ed uno in corso di approvazione) nel periodo 2000-2005. La somma impiegata, in totale 226 milioni di euro, servirà a ridurre l'età media del parco mezzi regionale dai 12,8 anni del 1997 ai meno di 8 alla fine del 2005, a potenziare il parco mediante l'acquisto di mezzi ad alimentazione a basso impatto ambientale, ad acquisire tecnologie atte a razionalizzare e sviluppare il trasporto pubblico locale, nonché a migliorare la qualità del servizio offerto.

In relazione allo stato di apertura alla concorrenza, si deve registrare innanzitutto la notevole incertezza, derivante dai recenti provvedimenti di legge nazionali, sulla decorrenza dell'obbligatorietà dell'affidamento dei servizi tramite gara. La Regione Veneto ha presentato un ddl che fissa il termine al 31.12.2006. Tuttavia in Veneto il processo di apertura alla concorrenza ha registrato un'accelerazione con l'avvio nei primi mesi del 2004 della procedura concorsuale per l'affidamento, per il periodo dal 2007 al 2012, del servizio di trasporto ferroviario regionale e locale.

In relazione alla qualità del servizio, sono stati introdotti nei contratti di servizio diversi parametri volti a misurare il livello di qualità dei servizi prestati. In particolare per il trasporto

ferroviario la Regione, sulla base dei controlli effettuati, ha comminato numerose sanzioni a Trenitalia, disponendo la distribuzione dei relativi importi agli utenti del servizio.

Per quanto riguarda il servizio idrico, il settore è stato interessato in questi ultimi anni da un processo, ancora in itinere, di adeguamento all'assetto disegnato dalla riforma Galli (L. 36/1994).

Le problematiche che caratterizzavano il servizio prima della riforma erano costituite dall'elevata frammentazione delle gestioni, dal ritardo infrastrutturale dovuto alla scarsa capacità di attirare investimenti (reti da completare, basso livello di manutenzione e automazione), da tariffe in media inferiori a i costi ed al di sotto di quelle di altri paesi europei e da un basso livello di efficienza e di qualità del servizio.

In Veneto alla fine del 2003 è stato portato a termine il primo momento politico-amministrativo della riforma, che ha portato alla definizione ed approvazione della Legge Regionale di attuazione, all'insediamento degli ATO, alla ricognizione delle opere e all'approvazione dei relativi piani d'ambito.

I primi importanti risultati della riforma sono stati il graduale accorpamento strutturato delle funzioni di gestione del SII, il progressivo azzeramento delle cosiddette gestioni "in economia" e la riduzione del numero degli Enti Gestori, dovuta in buona parte all'aggregazione di essi.

Dal punto di vista del sistema di finanziamento, nelle intenzioni del legislatore l'avvio a regime del nuovo sistema di tariffazione, subordinato alla realizzazione del nuovo impianto organizzativo (costituzione dell'ATO, approvazione del Piano d'Ambito, definizione del contratto di affidamento), sarebbe dovuto avvenire in tempi estremamente ravvicinati. Tuttavia, questo non è avvenuto. Le difficoltà riscontratesi hanno reso necessaria la produzione di atti deliberativi del Cipe, attraverso i quali si è cercato non solo di regolare gli adeguamenti tariffari, ma anche di instillare nella regolazione tariffaria provvisoria alcuni elementi ispiratori della Legge Galli. Le difficoltà riscontratesi in tutto il Paese ad una rapida applicazione a regime del nuovo sistema di tariffazione si sono manifestate anche in Veneto.

Pertanto, in assenza di un applicazione concreta del nuovo sistema di finanziamento, l'analisi è stata circoscritta alla valutazione dei benefici prospettici derivanti dall'avvio del Servizio Idrico Integrato, attraverso l'analisi dei Piani d'Ambito di due Autorità d'Ambito della regione Veneto, l'Ato Veronese e l'Ato Brenta.

Senza dubbio, l'accorpamento delle gestioni preesistenti nel SII comporterà benefici in termini di economie di scala e di scopo.

L'incorporazione della spesa d'investimento nella base di determinazione della tariffa giustificherà un ricorso più ingente e programmato agli interventi volti al recupero infrastrutturale, necessari in un settore attualmente caratterizzato da un basso livello di efficienza e di qualità del

servizio. Allo stesso tempo tuttavia la stretta correlazione fra ammontare degli investimenti programmati e misura della tariffa reale media, insieme ad una sopravvalutazione della disponibilità a pagare delle popolazioni servite, potrebbe innescare un circolo vizioso, tale da determinare un sovradimensionamento dell'entità complessiva degli investimenti ed una crescita sostenuta della tariffa. In effetti, l'analisi dei Piani finanziari dei due Ato esaminati dimostra come la Tariffa reale media cresca mediamente del 30% nei primi otto anni.

Per quanto concerne la redditività del servizio, in un periodo temporale di circa quindici anni il flusso di cassa si assesta su valori positivi, pur non assicurando una elevata redditività del capitale. Tale peculiarità è da ascrivere alla conformazione fisiologica dei Piani d'Ambito, i quali prevedono un costante flusso di investimenti anche sul lungo termine, ed al meccanismo tariffario voluto dal DM 1.8.96, il quale è essenzialmente basato sulla copertura dei costi e non sul premio per la qualità del servizio fornito.

Con riferimento all'efficienza del servizio, gli indicatori ricavati dai Piani finanziari dei due Ato prefigurano un migliore utilizzo dei fattori di produzione. In particolare, aumenta la dotazione di rete gestita e la produzione di risorsa idropotabile per addetto, mentre si abbatte notevolmente il costo operativo complessivo in rapporto agli addetti.

BIBLIOGRAFIA

- BELLANDI M., PETRETTO A. (2002), “*Beni e servizi pubblici locali in Italia: tra riforme e possibilità di sviluppo*”, L'industria n.4.
- BOITANI A., CAMBINI C. (2001), “*Regolazione incentivante per i servizi di trasporto locale*”, working paper presentato alla XIII Conferenza SIEP, Pavia 5-6 ottobre.
- BUGLIONE E. (1998), “*Istituzioni e autonomia finanziaria in Italia*”, in Buglione E., Patrizii V. *Governo e Governi*, Giuffrè, Milano.
- BURATTI C., MURARO G. (2002) (a cura di), “*La riforma dei servizi pubblici locali*”, Il diritto della Regione, n. 4 Luglio-Agosto.
- BUZZO MARGARI B., PIACENZA M., (2005), “*I sussidi al trasporto pubblico locale: esperienze di regolamentazione a confronto e implicazioni di efficienza produttiva*”, Working Paper HERMES n. 10.
- COMITATO PER LA VIGILANZA SULL'USO DELLE RISORSE IDRICHE (2004), “*Secondo rapporto sullo stato di avanzamento della legge 5 gennaio 1994, n.36*”, Roma.
- DELL'ARINGA C., (2004) “*Il fattore lavoro nel settore del trasporto pubblico*”, Relazione per il convegno: *Rilanciare la mobilità locale : regole, risorse e lavoro*, ASSTRA, Cagliari 20-22 maggio.
- FAZIOLI, R., TIRAORO L. (2002), “*La regolazione dei servizi idrici nella transizione alla legge Galli*” in *Economia Pubblica* n. 4, pp. 149-170.
- PETRETTO A (2001), “*Processi di riorganizzazione industriale e liberalizzazione dei servizi locali: problemi e Prospettive*”, Centro Ricerche sui servizi pubblici, Roma.
- PIACENZA M. (2003), “*Esperienze di integrazioni tariffarie nel trasporto pubblico locale in Italia*”, Hermes, Torino.
- STRUSI A., (2006), “*Trasporto pubblico locale e servizio idrico in Veneto: decentramento e finanziamento*”, in www.issirfa.cnr.it.
- VIGNERI A. (2002), “*La liberalizzazione dei servizi pubblici locali*”, *Le Regioni* n. 5 ottobre.