

Il governo pubblico del servizio idrico integrato

Le proposte delle Autorità di Ambito in tema di regolazione e controllo

Roma, 08 Luglio 2010

Il compito di supervisione e controllo del servizio idrico integrato è affidato dal 1994 ai Comuni in forma associata, mediante la costituzione di convenzioni o consorzi, denominati Enti o Autorità di Ambito. A livello centrale, è istituita la Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche (CONVIRI) nell'ambito del Ministero dell'ambiente, con la funzione di predisporre il Metodo tariffario e supervisionare il funzionamento del sistema.

Tale assetto è stato abolito il 23 marzo scorso, con l'approvazione della conversione in legge del decreto-legge del 25 gennaio 2010, n. 2, recante "interventi urgenti concernenti enti locali e regioni", in cui si prevede la soppressione delle Autorità di Ambito e si affida alle Regioni il compito di riattribuire le relative competenze.

In questo contesto, si possono determinare scenari diversi sul territorio nazionale, che investiranno il disegno istituzionale fin qui conosciuto. Da un lato, si prova a rivedere la dimensione territoriale degli Ambiti e l'attribuzione delle funzioni delle Autorità. Dall'altro, sta maturando l'idea che occorra un rafforzamento della regolazione centrale, con un'autorità nazionale indipendente di settore.

Il presente documento intende fornire delle indicazioni utili al legislatore nazionale e regionale in merito ad importanti aspetti della regolazione del servizio idrico, di cui occorrerebbe tenere conto nel momento in cui ci si appresta a legiferare in materia.

Le criticità della regolazione nel servizio idrico

Il principale limite dell'attuale sistema di vigilanza e controllo del servizio idrico, che si ripercuote negativamente sulle prestazioni dei gestori e sulla finanziabilità degli investimenti, è la debolezza e la mancanza di terzietà delle Autorità di Ambito e della Commissione Nazionale nello svolgimento di alcune funzioni di natura tecnica.

L'esercizio delle funzioni di regolazione spetta ai Comuni in forma associata, in quanto gli enti locali più vicini ai cittadini. Tuttavia, la partecipazione dei Comuni nelle Autorità di Ambito, sebbene sia essenziale sotto molti profili, è così ampia che a volte ne rallenta alcuni processi decisionali. La loro contemporanea presenza sia nel soggetto gestore, sia in quello chiamato a vigilare su tariffe e livelli di servizio, crea dei forti conflitti di interesse. Capita che le Autorità di Ambito non siano nelle condizioni di svolgere adeguatamente le proprie funzioni. Spesso il risultato è un compromesso a scapito dell'utente.

Analogamente, la Commissione Nazionale è una struttura con poteri limitati ed interna al Ministero dell'ambiente. Non è indipendente e quindi, nonostante il lavoro tecnico portato avanti, non riesce a svolgere un' incisiva azione di regolazione. L'esempio più evidente è il ritardo di dieci anni nell'aggiornamento del Metodo tariffario, da tutti ritenuto obsoleto.

Quindi, il nodo critico del sistema di vigilanza e controllo del servizio idrico è la debolezza e la mancanza di indipendenza delle Autorità d'Ambito e della Commissione nazionale di vigilanza e la scarsa autonomia che caratterizza il loro operato.

Inoltre, molte Autorità di Ambito hanno una struttura operativa molto limitata rispetto alle funzioni che devono svolgere e la stessa Commissione Nazionale ha un organico molto ristretto. Vi è poi disomogeneità nell'applicazione di importanti criteri, come il metodo tariffario e le regole contabili, che genera situazioni differenziate sul territorio nazionale.

Una proposta sul modello di regolazione

Una riforma che voglia rendere più efficace la regolazione dei servizi idrici dovrebbe partire dalla valorizzazione dei vantaggi della dimensione locale, rafforzando le istituzioni di regolazione e garantendone l'indipendenza. Allo stesso tempo, dovrebbe prevedere l'istituzione di un'Autorità nazionale di settore che, affiancandosi ai regolatori locali e integrandone le funzioni, potrebbe superarne i limiti, esaltandone al contempo i vantaggi.

La regolazione locale, in un servizio come quello idrico, presenta il vantaggio di consentire uno stretto collegamento con il territorio in tema di pianificazione e di tariffe. Inoltre, la vicinanza al gestore consente una più efficace e pervasiva attività di controllo e raccolta

informazioni. Infine, il legame diretto con le comunità locali assicura un'immediata reazione ad eventuali disfunzioni che si dovessero verificare nella gestione del servizio.

A tale proposito, le Regioni dovranno necessariamente procedere alla ri-organizzazione dei servizi idrici sulla base di ambiti territoriali ottimali (ATO), che restano pienamente in vigore nell'attuale normativa. Inoltre, è necessario che le Regioni prevedano una struttura della regolazione che coinvolga i Comuni, i quali sono i soli legittimi titolari del servizio; i proprietari delle reti e degli impianti e i titolari degli affidamenti *in house*.

Ciò che invece le Regioni potranno determinare liberamente, per adeguare il servizio alle esigenze locali e valorizzarne le peculiarità, è il perimetro del servizio, la forma di cooperazione tra i Comuni e il modello di gestione. Quanto al perimetro del servizio, questo potrà essere, come gli attuali ATO, a livello di bacino idrografico o a livello provinciale, ma nulla esclude anche il livello regionale o la costituzione di macro-ambiti. Quanto alla forma di cooperazione, questa potrà essere una tra quelle previste dal TUEL, ossia convenzione, unione dei Comuni, consorzio. Quanto al modello di gestione, riteniamo che la concessione, la società mista e la società *in house* abbiano pari dignità, come anche sancito dal diritto e dalla giurisprudenza europea.

L'elemento fondamentale è che all'organismo locale di regolazione, ovunque sia collocato, siano garantite risorse sufficienti e la completa autonomia nello svolgimento di alcune funzioni, come l'applicazione del Metodo tariffario nazionale, la vigilanza sul rispetto degli obblighi di prestazione e la comminazione delle sanzioni. L'organismo dovrebbe rendicontare almeno una volta l'anno sull'attività svolta, con un rapporto da illustrare a istituzioni e cittadini, e dovrebbe procedere a consultazione pubblica in occasione delle scelte strategiche.

I Comuni potrebbero essere chiamati a nominare i componenti dell'organismo di regolazione, non più di tre persone di riconosciuta competenza tecnica, vincolandone la nomina all'approvazione, con una maggioranza di due terzi, da parte di una commissione del Consiglio Regionale. In questo modo si manterrebbe in capo ai Comuni la nomina, ma se ne garantirebbe l'indipendenza con il meccanismo del parere del Consiglio Regionale.

La regolazione locale dovrebbe, nondimeno, prevedere altri momenti di coinvolgimento dei Comuni, soprattutto nelle fasi che hanno un'elevata rilevanza politica e sociale nell'organizzazione del territorio, come la pianificazione degli investimenti e la definizione dell'articolazione tariffaria applicata agli utenti. Agli organi di indirizzo e controllo politico-amministrativo parteciperebbero esclusivamente sindaci o loro delegati non percepenti per tale funzione alcun emolumento.

Si potrebbe anche pensare all'attribuzione in capo alle Autorità di Ambito di funzioni di regolazione relative a più settori, ad esempio quello dei rifiuti solidi urbani, come già accade in alcune regioni, sebbene ciò non sia sempre tecnicamente possibile, specialmente in quegli ATO delimitati dai confini idrografici dei bacini.

Ferma restando l'importanza della regolazione locale, è necessario armonizzare a livello nazionale importanti aspetti della prestazione del servizio, per non ingenerare discriminazioni tra cittadini e vantaggi competitivi per i gestori. A questo potrebbe provvedere un'Autorità nazionale di settore, indipendente e dotata di elevate competenze tecniche, con funzioni di raccordo e supervisione dei regolatori locali.

L'Autorità nazionale potrebbe occuparsi della definizione di standard di qualità, degli indicatori di prestazione e del Metodo tariffario nazionale. Potrebbe attuare un confronto tra gestori e affiancare i regolatori locali nello svolgimento delle funzioni di controllo. Svolgerebbe una vigilanza sul rispetto della normativa nazionale, potrebbe sostituire i regolatori locali in caso di loro inerzia nello svolgimento di importanti funzioni, come la revisione tariffaria.

Conclusioni

La regolazione è un pilastro della tutela dell'utente nei servizi gestiti in condizioni di monopolio. Lo è ancora di più in un servizio essenziale come la distribuzione dell'acqua. Una regolazione efficace è una regolazione specializzata e dotata di indipendenza e autonomia. Richiede istituzioni credibili e stabili e un'armonizzazione a livello nazionale.

L'unico modo di affrontare le sfide che ci si prospettano per il prossimo futuro è creare un'articolazione multi-livello delle funzioni di regolazione del servizio idrico. A livello locale, occorre istituire dei regolatori indipendenti, che consentano uno stretto collegamento con i Comuni e il territorio e un'azione efficace e tempestiva. La regolazione locale dovrebbe essere affiancata da un'autorità nazionale indipendente di settore, che possa svolgere funzioni di armonizzazione, raccordo e supervisione.

Queste potrebbero essere alcune indicazioni per una riforma, così si potrebbe aprire una nuova stagione nella regolazione dei servizi idrici in Italia.