

**Una nuova regolazione nei servizi  
idrici, maggiore tutela dell'utente e  
maggiore partecipazione.**

**Considerazioni sullo stato di attuazione della  
riforma dei servizi idrici**

**Roma, luglio 2006**

## **Premessa**

I servizi pubblici locali sono oggi fra gli elementi che più condizionano, sia in senso positivo che in senso negativo, la qualità della vita nelle nostre città. Trasporti, distribuzione del gas, elettricità, telecomunicazioni, raccolta e smaltimento dei rifiuti, distribuzione, raccolta e depurazione delle acque, costituiscono la nervatura delle città e più in generale di tutte le comunità urbane e rurali. Le modalità con le quali vengono forniti questi servizi ai cittadini ne condizionano la qualità della vita. Il costo di questi servizi viene sostenuto dalla spesa delle famiglie e entra nella filiera dei costi di produzione dell'industria, dei servizi e dell'agricoltura. In questo contesto i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione presentano delle ulteriori particolarità: l'uso che si fa dell'acqua non ha beni sostituti, come nel caso degli altri servizi, e presenta una forte relazione con la qualità dell'ambiente, si pensi agli effetti disastrosi sull'ecosistema della mancata depurazione degli scarichi civili e industriali.

È proprio per queste peculiarità che, probabilmente, la riorganizzazione dei servizi idrici ha una collocazione prioritaria nell'agenda politica rispetto agli altri settori. Il parlamento vi interviene, nel 1994, con una legge di riforma profonda e radicale<sup>1</sup>. Le leggi di riforma degli altri settori saranno tutte successive: i rifiuti<sup>2</sup> e i trasporti pubblici locali<sup>3</sup> nel 1997, la distribuzione dell'energia elettrica<sup>4</sup> nel 1999 e la distribuzione del gas<sup>5</sup> nel 2000.

Al momento in cui il Parlamento vara la legge la situazione dell'approvvigionamento idrico e del disinquinamento è tragica. L'ISTAT, nella sua periodica indagine sullo stato dei servizi idrici presenta un quadro sconcertante. Più del 45% della popolazione subisce interruzioni nell'erogazione del servizio di acquedotto, la percentuale sale a più del 70% per la popolazione residente nel Sud. Più del 45% della popolazione non è servita da rete fognaria e scarica direttamente nell'ambiente. L'organizzazione della gestione è caratterizzata da una estrema frammentazione delle gestioni, si parla di circa 9.000 soggetti diversi. Le tariffe non riescono a coprire i costi dei servizi. Il settore è caratterizzato dalla prevalenza delle gestioni dirette da parte dei comuni.

La riforma nasce all'interno di un dibattito durato più di dieci anni, per risolvere e superare questa situazione.

Il legislatore disegna una riforma rivolta ad una riorganizzazione radicale del settore. I punti fondamentali della riforma si possono così riassumere: integrare la gestione dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione per cogliere le economie di scopo; accorpate a livello sovra comunale le gestioni per sfruttare le economie di scala; dare una forma industriale alla gestione del servizio per superare le gestioni in

---

<sup>1</sup> Legge 5 gennaio 1994, n. 36, "Disposizioni in materia di risorse idriche".

<sup>2</sup> Decreto Legislativo 5 Febbraio 1997 n. 22, 'Attuazione della Direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio'

<sup>3</sup> Decreto Legislativo 19 Novembre 1997 n. 422, 'Conferimento alle Regioni ed agli Enti Locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della Legge 15 Marzo 1997 n. 59'

<sup>4</sup> Decreto Legislativo 16 Marzo 1999 n. 79, 'Attuazione della Direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica'.

<sup>5</sup> Decreto Legislativo 23 Maggio 2000 n. 164, 'Attuazione della Direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma della Legge 17 Maggio 1999 n. 144'.

economia; assicurare tariffe che coprano i costi di gestione e di investimento per assicurare certezza ai programmi di adeguamento dei livelli dei servizi e della normativa ambientale.

Dopo più di dieci anni, il modello della riforma si presenta con dei risultati apprezzabili ma non completamente rispondenti alle aspettative di allora.

La riforma ha avuto una gestazione lunga e complessa. Il completamento delle leggi regionali necessarie per dare attuazione alla legge 36/94 si è avuto solo fra il 1999 e il 2000. Attualmente, come si legge dalla relazione al Parlamento del Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche<sup>6</sup>, l'Italia è stata divisa in 91 ATO. Di questi 87 si sono insediati e più della metà, 55 ATO per un totale di 37,9 milioni di abitanti, hanno affidato il servizio. Più del 68% della popolazione è quindi stata investita dalla riorganizzazione prevista dalla riforma.

### ***Il nuovo assetto istituzionale: la programmazione, il controllo e la regolazione***

La riforma ha mutato radicalmente anche l'assetto istituzionale della gestione dei servizi idrici, separando i compiti di programmazione e controllo da quelli della gestione.

La legge 36/94 nasce dopo un grande dibattito e un grande movimento culturale che culminò nel 1989 con la legge sulla difesa del suolo, la 183/89<sup>7</sup>. Con questa legge si definiscono le regole fondamentali nella gestione della risorsa idrica. La risorsa idrica è un bene pubblico e la sua gestione ottimale è affidata ad un soggetto pubblico: l'Autorità di bacino. A queste Autorità vengono affidati i compiti di governo dell'uso e della protezione della risorsa. I Piani di bacino contengono tutti gli strumenti indispensabili per assicurare la conservazione e la tutela della risorsa idrica. È una legge di straordinaria importanza per il nostro paese, un paese più volte travolto da una gestione disastrosa della difesa del suolo. La 183/89 è una legge molto avanzata che introduce per la prima volta nella nostra legislazione il principio della gestione integrata della risorsa idrica a livello di bacino, il così detto principio dell'*Integrated River Basin Management*, che pone alla base della pianificazione della risorsa e del territorio il bacino idrografico.

Dopo l'emanazione della l. 183/89, la riorganizzazione dell'industria dei servizi idrici non deve più preoccuparsi di disegnare le regole del governo della risorsa e si concentra quindi sull'organizzazione della gestione dei servizi. Pianificazione e controllo della risorsa idrica sono chiaramente assegnati alle istituzioni pubbliche, al riparo da qualsiasi ipotesi di privatizzazione o di usi speculativi.

Il nuovo assetto disegnato dalla riforma prevede una netta separazione di compiti. La riforma affida all'ente pubblico, l'AATO, il compito di tutelare l'utente dagli abusi di un gestore che ha il monopolio dell'erogazione del servizio, e alle società di gestione il compito di assicurare una gestione efficiente e capace di remunerare i capitali che sono necessari a finanziare un vasto programma di investimenti. La

<sup>6</sup> Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche. *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici. Anno 2004*. Roma dicembre 2005.

<sup>7</sup> Legge 18 maggio 1989, n. 183, "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo".

riforma assegna nuovi compiti a tutti i soggetti coinvolti. Al pubblico chiede di affinare le sue capacità di programmazione, le sue capacità di controllo, la sua capacità di scrivere dei buoni contratti, la sua capacità di applicare sanzioni e penali di fronte alle inadempienze. Al gestore di accrescere le sue capacità tecnologiche, manageriali e finanziarie.

Con la riforma si afferma un principio molto importante, quello della regolazione. L'industria dei servizi idrici è infatti caratterizzata dal monopolio, condizione che gli deriva dalla presenza nel ciclo di produzione delle reti di distribuzioni locali. La presenza di un tale monopolio richiede quindi un intervento dell'ente pubblico che definisca, programmi e regoli, in assenza della concorrenza, la tariffa e la qualità dei servizi.

Il nuovo assetto che si è così disegnato rafforza la presenza dell'ente pubblico nell'organizzazione di questi servizi. Al governo della risorsa si aggiunge un nuovo ruolo per il pubblico, quello della programmazione e del controllo della gestione dei servizi idrici.

La legge 183/89 e la legge 36/94, sono due grandi riforme che si completano. La prima definisce i principi del governo ottimale della risorsa idrica attraverso i quali risorsa e governo rimangono "cosa" pubblica. La seconda definisce un moderno assetto industriale dei servizi idrici nel quale si affidano ai Comuni il compito di programmare e controllare, o meglio regolare, la gestione del servizio che viene affidato ad un'impresa industriale che ne assicura la gestione. Ancora una volta è difficile immaginare che la scelta di una forma di gestione caratterizzata più o meno dalla presenza del capitale privati, in questo contesto di forte regolazione pubblica, possa far pensare alla privatizzazione dell'acqua.

### ***Le difficoltà della regolazione per contratto e i vantaggi della regolazione locale***

Lo schema di regolazione che emerge dal nuovo assetto istituzionale presenta due elementi caratteristici: il primo è quello di essere una regolazione prevalentemente per contratto e il secondo quello di essere una regolazione prevalentemente di tipo locale.

L'efficacia della regolazione per contratto è legata alla completezza e alla capacità di dare applicazione al contratto stesso. L'esperienza fin qui condotta presenta luci ed ombre. L'efficacia del controllo e dell'applicazione dei contratti ha sofferto del fatto che non vi era una grande esperienza di questo genere di regolazione nella Pubblica amministrazione. A questo proposito si fa sempre più necessario un intervento che si muova nella direzione di un aggiornamento delle convenzioni tipo per renderle più efficaci nella regolazione per contratto.

Il carattere locale della regolazione è ben espresso dalla circostanza che l'ATO svolge la sua attività di regolazione su di un gestore che opera nello stesso territorio. L'attività di regolazione viene quindi svolta con la presenza fisica del regolatore nello stesso territorio dove opera il gestore. L'esperienza sta dimostrando i vantaggi di questa regolazione rispetto ad una forma accentrata. Il primo vantaggio è costituito dall'opportunità di disegnare gli obiettivi della regolazione in base alle condizioni e alle priorità locali e quindi definire i livelli di servizio e programmare gli investimenti

secondo il fabbisogno e le esigenze locali del territorio. Il secondo vantaggio deriva dal fatto che la vicinanza del regolatore al fronte dell'erogazione del servizio, gli permette di ridurre l'asimmetria informativa con il gestore e, nello stesso tempo, gli amplia le opportunità di interagire in modo più efficace con gli utenti<sup>8</sup>.

A rafforzare i vantaggi della regolazione locale vi è anche un altro argomento che attiene più in generale al rapporto fra i cittadini e il comune, che rimane per questi il principale referente dei servizi pubblici nelle nostre città. La regolazione locale consente infatti ai comuni di mantenere il proprio ruolo di referente verso i cittadini, nonostante che i processi di concentrazione industriale necessari per assicurare efficienza nella gestione dei servizi ne abbiano trasferito la responsabilità della gestione in capo a grandi aziende.

### **La necessità di un'Autorità indipendente nazionale di settore**

Se la regolazione locale poggia la sua forza proprio sulla vicinanza al soggetto regolato, vi sono tuttavia aspetti per i quali l'efficacia della stessa regolazione deve poter contare su un livello di regolazione superiore. Questi aspetti riguardano principalmente il metodo tariffario e gli standard minimi dei livelli di servizio che non possono che essere uguali in tutto il territorio nazionale, pena discriminazioni per gli utenti e svantaggi competitivi per gli operatori, e un'attività di raccolta e pubblicazione dei dati relativi alla gestione dei servizi per consentire alla regolazione locale di poter svolgere la comparazione delle prestazioni.

La regolazione tariffaria rimane comunque la questione più importante, sia con riferimento agli obiettivi di tutela dell'utente nei confronti del monopolio che alla promozione della concorrenza fra le imprese. La regolazione tariffaria ha svolto un ruolo importante anche nell'assicurare la sostenibilità ambientale di questi servizi, si pensi a come il Metodo normalizzato ha introdotto la regolazione dei ricavi piuttosto che della tariffa, per rendere indifferente il gestore al volume di acqua venduto. È quindi, per tutti questi motivi che la regolazione tariffaria è un elemento fondamentale da assegnare alla competenza di un'autorità nazionale indipendente.

Una un'autorità di regolazione indipendente, diversa da quelle esistenti, perché diversa è la struttura di regolazione disegnata dalla riforma. Gli obiettivi e le funzioni di questa autorità devono quindi essere complementari alla struttura di regolazione locale.

Il livello ottimale di una tale autorità è sicuramente quello nazionale. Tuttavia l'Autorità definita dalla recente delega ambientale in realtà manca di uno dei requisiti fondamentali previsti per le autorità dalla legge 481/95<sup>9</sup>: l'indipendenza. In particolare le modalità di nomina dell'Autorità, definite dalla delega, non prevedono l'approvazione a maggioranza dei due terzi da parte delle commissioni parlamentari, e quindi privano questa autorità di un requisito indispensabile per svolgere i compiti di regolazione. Lo stesso testo della delega ambientale è poi confuso ed eccessivo nell'attribuzione delle competenze: è difficile riuscire ad immaginare quale

---

<sup>8</sup> Cfr. Smith, W. (2000), *Regulation Utilities: Thinking about location questions*. World Bank Workshop on Market institutions. Washington DC, e Laffont, J.J. (2005), *Regulation and Development*. Cambridge University Press, 2005.

<sup>9</sup> Legge 14 novembre 1995, n. 481, "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità".

competenza regolatoria si sviluppi nel controllo dei bilanci degli ATO a cui è chiamata a vigilare l'autorità prevista dal 152/2006. E' quindi auspicabile che si proceda ad una ridefinizione dell'Autorità nazionale garantendone indipendenza, autonomia e chiari compiti di regolazione così come previsto dalla legge 481/95.

### **La regolazione locale e il ruolo dei comuni nelle società di gestione.**

Sono ormai passati più di dieci anni dalla promulgazione della legge 36/94. In questo periodo si sono avvicinati diversi provvedimenti legislativi che hanno più volte modificato il quadro normativo che disciplina le forme di gestione.

La normativa generale di riferimento relativamente alle possibili forme di gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è costituita dal così detto Testo unico degli enti locali (TUEL)<sup>10</sup>. In particolare l'art. 113 del TUEL prevede tre possibili forma di gestione di questi servizi: l'affidamento con gara, l'affidamento ad una società mista per la quale il socio privato viene scelto con gara, l'affidamento ad una società interamente pubblica sulla quale gli enti locali abbiano un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici.

Sui 55 ATO che hanno affidato il servizio, pochi sono quelli che hanno scelto la gara, alcuni hanno scelto la società mista, altri hanno optato per l'affidamento ad una società interamente pubblica, molti sono ancora in una situazione nella quale devono scegliere come adeguare i precedenti affidamenti al nuovo quadro normativo<sup>11</sup>.

Con la scelta dell'affidamento della gestione del servizio idrico integrato mediante gara, i comuni decidono di svolgere un ruolo di pianificazione, indirizzo e controllo, mentre assegnano ad un impresa il compito di assicurare la gestione del servizio.

Con la scelta della società mista e della società interamente pubblica, i comuni sono invece presenti sia nell'ATO che nella compagine societaria del gestore. Tutto questo determina una particolarità nel ruolo dei comuni, che sono portatori degli interessi degli utenti nelle AATO, e degli interessi dei soci nel capitale delle società di gestione, con tutti i rischi che questo può comportare. Per quanto riguarda le società miste ci viene incontro la letteratura economica che vede in queste forme di gestione un possibile contributo positivo alla regolazione. La letteratura<sup>12</sup> assegna alla componente pubblica il compito di temperare lo sforzo con cui il socio privato persegue la remunerazione del capitale attraverso un ruolo più simile a quello pubblico di controllo. Tuttavia perché questo accada è necessario che si disegnano regole di *governance* societaria tali da allineare il comportamento degli amministratori di parte pubblica di queste società. Discorso diverso per le società interamente pubbliche. In questo caso venendo a mancare gli incentivi legati alla redditività del capitale investito la questione è più complessa, ma anche questa forma potrebbe raccordarsi positivamente agli obiettivi della regolazione, aggiungendo alle regole di

<sup>10</sup> D.lgs. 267 del 18 agosto 2000, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

<sup>11</sup> Ci si riferisce a quegli affidamenti realizzati in via transitoria secondo quanto previsto dall'art. 35 della legge finanziaria del 2002.

<sup>12</sup> Hart, O. (2003). Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships *Economic Journal*, 119(486), C69.

*governance* delle società miste, adeguati incentivi economici nei contratti con il management delle imprese<sup>13</sup>.

Nell'ambito delle ATO occorre mantenere centrale il ruolo dei Comuni sia in materia di programmazione degli interventi, sia in materia di controllo del gestore, in quanto proprio i Comuni rappresentano i maggiori conoscitori e portatori delle istanze del territorio e dei bisogni delle collettività locali in termini di infrastrutture e di servizio.

Sempre con riferimento ai problemi degli affidamenti occorre ribadire che l'ATO rimane l'unico soggetto cui è demandata la scelta in ordine all'affidamento del servizio. Per queste ragioni, non si condivide l'interpretazione per cui sarebbero esclusi dall'obbligo di anticipata cessazione (art. 113, comma 15 bis, D.lgs. 267/2000) anche gli affidamenti deliberati da singole amministrazioni comunali.

In questo senso non si condivide nemmeno l'introduzione dell'adesione facoltativa alla gestione unica del servizio idrico integrato per i Comuni con popolazione fino a 1000 abitanti inclusi nei territori delle comunità montane (art.148, comma 5, D.lgs. 152/2006), una norma che rischia di rallentare l'attuazione della riforma.

### ***La partecipazione dei cittadini al controllo dei servizi idrici***

L'assetto e l'organizzazione dei servizi pubblici locali, in Italia e più in generale nei paesi industrializzati, sono stati investiti da profondi cambiamenti. Parte di questi cambiamenti sono legati all'evoluzione delle tecnologie, altri sono dovuti a processi di liberalizzazione che sono stati avviati per migliorare le condizioni di accesso e di utilizzo di questi servizi da parte degli utenti. Nel caso dei servizi idrici, dove la forte natura monopolistica del servizio non consente la liberalizzazione, si è comunque proceduto ad una riorganizzazione per assicurare dimensioni ottimali tali da poter garantire efficienza e capacità di finanziamento degli investimenti necessari. In ogni caso, con lo sviluppo di questi processi, la distanza fra i cittadini e i gestori di questi servizi si percepisce maggiormente.

Mentre l'assetto industriale di questi servizi si stava trasformando, si moltiplicavano le circostanze nelle quali si richiedeva una maggiore partecipazione dei cittadini alla gestione di questi servizi. Non c'è dubbio, la domanda di partecipazione degli utenti alla gestione dei servizi è in forte crescita. Lo sviluppo di forme di partecipazione degli utenti, consentendo di conoscere meglio la percezione e la valutazione che della qualità dei servizi hanno gli utenti, è un elemento positivo perché rende più efficace l'attività di regolazione.

In questo contesto, può risultare utile prevedere forme di consultazione e partecipazione degli utenti e delle loro associazioni all'analisi e al monitoraggio dei servizi pubblici locali.

Quello della partecipazione dei cittadini al controllo della gestione dei servizi è un argomento che è stato affrontato anche nel più generale tema della regolazione dei servizi pubblici. La partecipazione ha trovato soluzioni innovative sia in un sistema

---

<sup>13</sup> Cfr. Canitano G., Di Laurea D., Doni N. *Le convenzioni di affidamento del servizio idrico integrato: un'analisi comparata alla luce della teoria economica dei contratti*. ANEA, Incontri sulla regolazione dei servizi idrici, prima edizione, Palermo, 28 e 29 novembre 2005.

di regolazione nazionale che in quello locale. Si tratta di esperienze nelle quali il regolatore (locale o nazionale) si vede affiancato, nella propria attività, da organismi più o meno autonomi costituiti da rappresentanti degli utenti.

### **La sostenibilità della tariffa**

La riforma assegna alla tariffa il compito di finanziare sia la gestione che il programma degli investimenti necessario ad adeguare i livelli dei servizi. Questo significa che tutti i costi del servizio idrico sono finanziati dalla tariffa. La tariffa è quindi l'elemento che assicura la certezza del finanziamento e di conseguenza consente di programmare e realizzare il vasto programma di investimenti necessario.

Tuttavia il livello e la dinamica della tariffa determinano anche la spesa che le famiglie devono sostenere per questi servizi. Se la tariffa finanzia interamente il costo del servizio, è allora essenziale comprendere se la spesa così determinata da queste tariffe sia sostenibile dai redditi delle famiglie. Una misura della sostenibilità della tariffa è costituita dal peso percentuale della spesa media annua per i servizi idrici sul reddito medio annuo. I dati relativi alle tariffe che emergono dal nuovo assetto dei servizi ci confortano. Il peso della spesa è intorno all'1%.

Non è confortante invece il dato che emerge, se calcoliamo la sostenibilità sui redditi di quelle famiglie che vivono sotto la soglia di povertà. In questo caso la percentuale sale intorno al 4-5%. A questo si deve aggiungere che la struttura della tariffa, a blocchi crescenti, non riesce a distinguere la numerosità del nucleo familiare.

Tutto questo ci pone la necessità, da una parte di prevedere forme di sussidiazione per le famiglie con redditi al di sotto di queste soglie, così come si va già sperimentando anche attraverso l'indicatore ISEE e, dall'altra, di attuare una riforma della struttura tariffaria in modo da non penalizzare le famiglie numerose.

Su questo tema, quello della tariffa e della sua sostenibilità, vi è poi una riflessione più generale sul ruolo della finanza pubblica nel finanziamento delle infrastrutture.

L'industria dei servizi idrici ha una dimensione ambientale che va oltre i compiti di un'impresa di servizi pubblici locali intesa in senso stretto. Infatti, le imprese che operano nel servizio idrico sono sia imprese pubbliche locali che fornitori di beni ambientali. Una parte delle prestazioni di queste imprese sono rivolte a sostenere impatti naturali e a intervenire su risorse ambientali che sono beni pubblici a carattere regionale o nazionale, è quindi difficile giustificare che l'onere di questi costi ambientali debba far carico tutto sugli utenti locali dei servizi idrici. Queste differenti caratteristiche funzionali richiederebbero infatti finanziamenti a loro volta differenziati. Sarebbe quindi auspicabile che si approfondisse la possibilità di reperire risorse attraverso la fiscalità generale, da destinare agli investimenti strutturali.

### **Conclusioni e raccomandazioni**

Con questo documento si è proposto la ricostruzione e l'analisi dell'esperienza nella riorganizzazione dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione nel nostro Paese, avendo come obiettivo quello di indicare al Governo, al Parlamento, in questa nuova legislatura, e a tutti i numerosi soggetti che in qualche modo sono coinvolti



dalla riorganizzazione dei servizi idrici, gli aspetti positivi che devono trovare una conferma e gli aspetti incerti o negativi che devono invece trovare nuove soluzioni politiche e istituzionali.

Concludiamo queste considerazioni con un'affermazione e delle raccomandazioni che rivolgiamo sempre al Governo e al Parlamento affinché accrescano la loro attenzione e sensibilità sul tema dell'organizzazione dei servizi idrici.

L'affermazione riguarda il primato della regolazione pubblica sulla gestione qualsiasi sia la forma che viene prescelta dagli ATO.

Le raccomandazioni riguardano la struttura della regolazione, la partecipazione dei cittadini alla gestione dei servizi e la sostenibilità della tariffa.

***Il primato della regolazione sulle forme di gestione.***

Qualunque sia la forma di gestione prescelta, che sia la gara o l'affidamento diretto a società miste o a società interamente private, l'elemento indispensabile per assicurare la tutela dell'utente è rappresentato dalla separazione delle funzioni di programmazione e controllo rispetto a quelle della gestione. Il disegno di regolazione locale della riforma affida all'ATO, in quanto espressione delle comunità locali, il compito di pianificare e controllare, e al gestore, qualunque sia la forma e la proprietà, il compito di organizzare e gestire in piena autonomia il servizio idrico integrato. Ciò che assicura la tutela dell'utente dalla discriminazione e dal dominio del monopolio è la regolazione pubblica e non la proprietà della gestione.

***Rafforzare la struttura di regolazione locale e integrarla con un'autorità indipendente nazionale.***

La regolazione locale deve essere rafforzata perché è più efficace, sia nei confronti degli utenti, sia nei confronti dei comuni che sono e continueranno ad essere i principali referenti di questi servizi nei confronti dei cittadini. La regolazione locale deve rimanere centrale ed essere rafforzata negli strumenti di programmazione e controllo, anche rendendo più indipendenti le strutture di regolazione, ma lasciandone la nomina in capo ai comuni. La regolazione locale deve essere tuttavia integrata da un'autorità indipendente nazionale di settore che definisca le regole per la tariffa e la revisione periodica, i contenuti minimi dei contratti, i livelli minimi di servizio e consenta la comparazione delle prestazioni dei gestori su scala nazionale e internazionale.

***Sviluppare la partecipazione degli utenti.***

La partecipazione deve essere sviluppata e resa istituzionale nello schema attuale di regolazione. Le esperienze sin qui condotte possono servire per definire struttura, funzioni e modalità della partecipazione.

***Migliorare la sostenibilità della tariffa.***

Occorre incentivare il superamento dell'attuale articolazione che non tiene conto della numerosità del nucleo familiare. Occorre sostenere e sviluppare gli strumenti per attenuare il peso della spesa sulle famiglie con redditi particolarmente bassi. Occorre valutare l'opportunità di un intervento della fiscalità generale nel finanziamento degli investimenti come infrastrutture di interesse generale.