

MEMORIA PER L'AUDIZIONE PRESSO LA VIII COMMISSIONE
PERMANENTE AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI DELLA
CAMERA DEI DEPUTATI

Roma, 25 Settembre 2014

Esame del disegno di legge C. 2629 di conversione del decreto legge n. 133/2014 avente ad oggetto *“Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”*

Audizione dell'ANEA – Associazione Nazionale Autorità e Enti d'Ambito

Marisa Abbondanzieri, Presidente

L'associazione accoglie nel complesso positivamente il contenuto delle norme del decreto legge 133/2014 volte a modificare la parte III del d.lgs. 152/2006 con riferimento all'organizzazione del servizio idrico integrato (SII).

In primo luogo esprime soddisfazione per il **ruolo riconosciuto alle Autorità di ambito** (ora ridenominate enti di governo dell'ambito), con attribuzione di poteri pregnanti e volti anche alla semplificazione nell'espletamento delle procedure necessarie a consentire l'effettuazione degli interventi programmati (si veda nuovo art. 158 bis in materia di approvazione dei progetti e poteri espropriativi).

Il d.l. 133/2014, infatti, sicuramente va nella direzione della definizione del ruolo degli enti di governo dell'ambito con riferimento agli enti locali partecipanti (Art. 147 comma 1: partecipazione obbligatoria e trasferimento di competenze all'ente di governo dell'ambito; Art. 147 comma 2 bis: *favor* verso forme di organizzazione dell'ente di governo dell'ambito di dimensione regionale e comunque sovraprovinciale; Artt. 153 comma 1, 158 bis: definizione di attribuzioni di competenze finora non univocamente riconosciute agli enti di governo dell'ambito e semplificazione amministrativa per procedimenti altrimenti frammentati fra gli enti locali/il gestore/gli enti di governo dell'ambito).

Peraltro, le sopraindicate disposizioni del d.l.133/2014 si collocano in un contesto in cui l'effettivo assetto organizzativo degli enti di governo dell'ambito è, di fatto, a geometria variabile vuoi per il processo di riorganizzazione avviato con l'art.2 c. 186 bis della l.191/2009 (con esiti differenziati sul territorio e in molte realtà ancora in corso), vuoi per la disomogenea (anche per via degli interventi di legislazione regionale) interpretazione delle competenze finora attribuite agli enti di governo dell'ambito, vuoi per l'incertezza legislativa e la precarietà in cui questi hanno operato

(che ha spesso disincentivato di investirvi). **Molte delle strutture amministrative degli enti di governo dell'ambito, spesso già deficitarie, richiedono un potenziamento in termini di risorse umane/professionali e soprattutto richiedono le condizioni per poterlo fare** (il richiamo è chiaramente alla normativa tutt'ora di norma mediata dagli enti locali, in particolare quella sul contenimento di spese, e ai vincoli del riconoscimento dei costi in tariffa imposti dalla regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, di seguito AEEGSI).

Sarebbe auspicabile che l'intervento del legislatore, coerentemente, si spingesse fino alla rimozione delle condizioni ostative al raggiungimento/mantenimento della dimensione organizzativa efficiente degli enti di governo dell'ambito: in analogia al regolatore centrale, svincolandoli espressamente dalla normativa propria degli enti locali; dando indirizzo all'AEEGSI di raggiungere tale obiettivo tramite la sua regolazione, a partire da quella sul riconoscimento dei costi in tariffa. Opportuna anche una ricognizione sullo stato di attuazione della riorganizzazione ex art.2 c. 186 bis della l.191/2009, propedeutica all'omogeneizzazione organizzativa degli enti di governo dell'ambito.

Meno nitida la direzione in cui il dl. 133/2014 va nella definizione del **ruolo degli enti di governo dell'ambito con riferimento all'AEEGSI**.

In effetti, l'attività di regolazione (Art. 151 comma 1 e 3), con l'estromissione del livello decisionale regionale in tema di convenzione tipo, si definisce ora su due livelli, quello centrale (esercitato dall'AEEGSI) e quello locale (esercitato dagli enti di governo dell'ambito).

Chiaramente, il mantenimento del modello di regolazione "per contratto" (in cui, conformemente al principio di sussidiarietà verticale, è valorizzato il livello di regolazione locale) dipende da come l'AEEGSI interpreterà a sua volta il proprio ruolo, se definendo principi "quadro" o norme di dettaglio, tenuto conto della natura "imperativa" (introdotta dall'art. 151 c. 3 del d.l.133/2014) della sua regolazione in tema di convenzioni tipo.

Auspicabile sarebbe, quale espressione del principio di leale collaborazione fra Pubbliche Amministrazioni (che è altro dalle attività di consultazione), l'indicazione legislativa del coinvolgimento istituzionale, obbligatorio e preventivo, degli enti di governo dell'ambito nella predisposizione della regolazione dell'AEEGSI.

Tanto più si sottolinea l'opportunità di una indicazione legislativa in tal senso se si considera anche che nella predisposizione delle convenzioni tipo confluiscono un serie di problematiche (da quella del rischio dell'affidamento e delle relative garanzie in fase di affidamento ed in corso di affidamento, a quella del regime giuridico ed economico delle infrastrutture, già realizzate e di proprietà degli enti locali/realizzate dal gestore in corso di affidamento, a quella dei livelli obbligatori del servizio e del finanziamento pubblico, quella delle prospettive delle società pubbliche, etc.) di primario interesse generale.

Positivo è poi il giudizio verso le norme volte ad attuare sull'intero territorio nazionale una riforma – inaugurata ben oltre 20 anni fa con la cd. legge Galli – che allo stato, soprattutto in alcuni zone del paese, deve ancora compiere i primi passi. Si nota con particolare interesse la scelta di tornare al **principio di unicità della gestione** – già ispiratore della detta riforma e già presente nella versione originaria del d.lgs. 152/2006 -, soprattutto congiunto al tendenziale *favor* mostrato verso dimensioni dell'ambito territoriale di livello regionale; si tratta infatti di due elementi che l'esperienza degli ultimi anni hanno dimostrato essere condizioni necessarie affinché il SII possa essere gestito in modo efficiente, usufruendo di economie di scala tali da tamponare gli incrementi

tariffari e al contempo consentendo una migliore programmazione e successiva realizzazione degli investimenti necessari al sistema.

Su tale aspetto pare opportuno sottolineare la necessità – in sede di conversione del decreto in oggetto – di fare un passo in più: la norma di oggi prevede infatti che il gestore unico sia la scelta preferibile, ma tendenziale, consentendosi la eventualità di derogare a tale scelta, e non solo in un periodo transitorio, ma anche a regime. Se la volontà è quella di giungere alla gestione da parte di un solo soggetto su un ambito di dimensioni “efficienti”, occorre che tale scelta venga affermata con maggior forza. **In tale ottica sarebbe quindi preferibile escludere quelle ipotesi che – in una prospettiva appunto non transitoria – lasciano aperta la porta alla compresenza di gestori nel medesimo ambito. È il caso dell’art. 147 c. 2bis, nel quale si consente che, ove l’ambito coincida con il territorio dell’intera regione, possa procedersi a più affidamenti su territori non inferiori a quelli delle province o città metropolitane.**

Ed è il caso anche dell’art. 151 c. 2 lett. b), in cui si legittima la possibilità di procedere, da parte del gestore, ad un sub affidamento del servizio (sia pure previa approvazione dell’ente di ambito): relativamente a tale strumento, che rappresenta una lesione del principio di unicità della gestione, si nutrono anche altre riserve, connesse al rischio che un suo utilizzo possa tradursi in una minor garanzia di tutela per gli utenti interessati, a cui potrebbero non essere assicurati i medesimi standard qualitativi imposti al gestore affidatario, e che l’eventuale utilizzo di terzi nell’erogazione del servizio possa determinare ulteriori incrementi tariffari.

Quanto alla **disciplina degli affidamenti** del servizio ed alla sorte delle gestioni esistenti, si prende atto della opportuna opera di adeguamento normativo, rappresentato dal richiamo alla necessità che ai nuovi affidamenti si proceda secondo le indicazioni provenienti dall’ordinamento comunitario, riconoscendosi così la pari dignità delle tre forme di affidamento consentite (concessione a terzi, PPP e modulo dell’*in house*), e ciò anche in ossequio ai risultati del referendum del 2011 ed alla successiva giurisprudenza costituzionale maturata sul tema.

La fissazione di un termine perentorio e di precise attività da adempiere per procedere ad un affidamento conforme (art. 171 c. 1) è sicuramente un obiettivo ambizioso e al tempo stesso fondamentale per il riavvio dell’economia di settore. Peraltro, la disposizione (art. 172) che, con riferimento alle gestioni in essere, presuppone una valutazione di conformità delle stesse, disponendone altrimenti la decadenza, non offre ulteriori indicazioni in merito a tale valutazione (peraltro, una modalità di valutazione di conformità dell’affidamento in effetti è già prevista dall’art. 34. c.20-22 del dl.179/2012).

Si aggiunge, sempre con riferimento alla disciplina di cui all’art. 172, che la norma, nella parte in cui prevede il percorso di graduale raggiungimento del Gestore unico, appare piuttosto macchinosa; il riferimento è nello specifico al comma 3, che necessiterebbe di una formulazione più chiara, e che dovrebbe inoltre tener conto del rischio che tale gradualità influisca negativamente sulla possibilità per il gestore unico di effettuare investimenti nelle more del raggiungimento della gestione sull’intero ambito territoriale. Si solleva inoltre qualche perplessità anche con riferimento alle modalità di individuazione del gestore unico, non soltanto per la taratura al 25% della soglia percentuale per l’individuazione del gestore unico, quanto anche per le modalità di individuazione dei requisiti di gara (per un affidamento che partendo dal 25% è destinato alla gestione del 100% dell’ambito).

Prendendo poi atto dell'opportuno adeguamento alla normativa esistente anche per quanto concerne le competenze oggi attribuite all'AEEGSI, si fa presente che, alla luce delle determinazioni nella materia tariffaria assunte da detta Autorità – in particolare con il nuovo Metodo Tariffario Idrico di cui alla deliberazione 643/2013/R/idr – occorrerebbe procedere ad una revisione anche degli articoli del d.lgs. 152/2006 che vengono a risentire del diverso approccio dell'AAEGSI rispetto al metodo tariffario vigente al tempo dell'entrata in vigore del decreto 152.

Il riferimento è in particolare ai contenuti del **Piano di ambito di cui all'art. 149**, che andrebbero concepiti diversamente, espungendo dallo stesso quelle parti – quali ad esempio il piano economico finanziario – che necessitano di essere rivisti e modificati dall'ente di governo dell'ambito in occasione di ciascuna determinazione tariffaria, e quindi con cadenza pressoché annuale.

Infine, quale osservazione di dettaglio, si evidenzia la necessità che venga modificata quella parte dell'art. 153 comma 1, in cui si prevede l'obbligo per i comuni di affidare le infrastrutture idriche in concessione d'uso gratuita al gestore *“salvo eventuali quote residue di ammortamento relative anche ad interventi di manutenzione”*: la frase riportata in corsivo andrebbe infatti chiarita, risultando di difficile comprensione.