

La riforma istituzionale nel servizio idrico integrato

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

Roma, 03 Giugno 2011

1. Premessa

La soppressione delle Autorità di Ambito (AATO), disposta dall'art.2 c.186-bis della legge 191/2009, ha dato vita ad una fase di profonda incertezza istituzionale nel settore idrico, che in alcuni casi sta compromettendo la regolare prestazione del servizio.

Come noto il provvedimento, i cui termini sono stati prorogati al 31 dicembre 2011, ha attribuito alle Regioni il compito di riassegnare le funzioni già svolte dalle AATO, senza peraltro fornire indicazioni precise in merito ai criteri da seguire a tale scopo.

Di conseguenza, le Regioni si sono mosse in direzioni differenti, prevedendo assetti istituzionali profondamente diversi tra loro. Alcuni di questi si discostano molto dalla situazione esistente. Varie Regioni, inoltre, non sono ancora pervenute a delle proposte compiute in materia.

Di recente, anche l'ANCI ha avanzato una proposta operativa per la riattribuzione delle funzioni delle AATO.

Il presente documento intende analizzare i principali elementi delle leggi regionali di riforma, delle proposte di legge e delle bozze di proposta, così come anche della proposta dell'ANCI, delineandone i punti di forza e di debolezza, al fine di suggerire, sulla base dell'esperienza condotta in questi anni dalle Autorità di Ambito, i modi e gli strumenti per rendere più efficace l'assetto istituzionale della regolazione del servizio idrico.

2. I principali orientamenti delle Regioni

Dall'esame delle leggi regionali sinora varate, delle proposte di legge e delle bozze di proposta ad oggi disponibili, emergono sei orientamenti diversi:

1. Trasferimento delle competenze alle Provincie (Lombardia, Liguria)
2. Avocazione delle competenze da parte della Regione (Molise, Calabria)
3. Creazione di un ATO unico regionale e di un nuovo Ente corrispondente (Emilia Romagna, Abruzzo, Toscana)
4. Mantenimento delle attuali AATO e loro trasformazione in Convenzione (Veneto, Marche)
5. Allargamento dei soggetti a vario titolo rappresentati nelle AATO (Puglia, Basilicata, Sardegna)
6. Allargamento delle competenze delle AATO ad altri settori (Friuli V.G., Umbria)

In base al primo orientamento, le funzioni già esercitate dalle AATO sono trasferite alle Provincie. E' previsto che i Comuni, riunitisi in Assemblee o Consulte di Ambito, esprimano un parere preventivo, obbligatorio e vincolante, in merito agli atti fondamentali riguardanti la programmazione e il controllo.

Il secondo orientamento, in base al quale la Regione avoca a se le funzioni delle AATO, presenta caratteristiche simili al precedente, incluso il meccanismo del parere obbligatorio e vincolante, cambiando solo il soggetto che esercita le funzioni.

Il terzo orientamento, la creazione di un Ambito unico regionale e di un Ente di governo dello stesso, ripropone su un'area più vasta il modello delle AATO. Al momento, però, si conoscono i dettagli relativi alla sola Regione Abruzzo, che ha varato la legge.

Gli altri tre orientamenti emersi sono sostanzialmente in linea con l'attuale attribuzione di competenze.

Analisi degli orientamenti regionali

I primi due orientamenti regionali, che prevedono il trasferimento delle funzioni delle AATO alle Provincie o alla Regione, prefigurano una soluzione che espropria i Comuni delle loro prerogative in materia di servizio idrico. Dato che i Comuni sono ancora i titolari delle relative competenze, tali orientamenti ne ledono le prerogative. Il meccanismo del parere preventivo è insufficiente a garantirne una reale partecipazione e il ruolo dei Comuni ne risulta sminuito, essendo questi privati della potestà di deliberare. Il parere potrebbe, peraltro, essere disatteso con adeguata motivazione, aggirando completamente la potestà dei Comuni. Manca anche un ruolo propositivo di questi ultimi, che si limiterebbero a ratificare gli atti emanati da altri Enti.

Inoltre, si pone il dubbio se con tale soluzione esistano ancora i presupposti per il controllo analogo dei Comuni sulla società di gestione di cui sono proprietari e se quindi sia possibile in tale contesto ricorrere all'affidamento *in house* che, seppur circoscritto dalla normativa vigente, rimane una tipologia di affidamento pienamente legittima.

Quanto al terzo orientamento, la creazione di un ATO unico regionale, allo stato attuale è possibile analizzare compiutamente il meccanismo di governance elaborato dalla Regione Abruzzo, che ha emanato la legge. Nel modello abruzzese si prevede la creazione di un Ente unico regionale, presieduto dal componente della Giunta regionale competente per materia, il cui CdA è composto, oltre che dal Presidente, dai Presidenti delle Province o loro delegati e da quattro Sindaci, indicati dall'ANCI sentite le Assemblee dei Sindaci. Queste Assemblee dei Sindaci saranno modellate sui confini degli attuali ATO ed esprimeranno parere obbligatorio e vincolante sugli atti fondamentali emanati dall'Ente unico regionale.

Così come concepito in Abruzzo, il modello prefigura uno scarso coinvolgimento dei Comuni. La presenza dei quattro Sindaci nel CdA dell'Ente finirebbe per attribuire un ruolo eccessivo ai Comuni più importanti o di maggiori dimensioni, facendo scomparire i piccoli Comuni. Per gli stessi motivi esposti in precedenza, inoltre, il meccanismo del parere obbligatorio e vincolante non è sufficiente. Resta, infine, il problema della mancanza di controllo analogo sulle gestioni *in house*.

Sebbene, quindi, la creazione di un ATO unico regionale e di un Ente apposito non contrasti necessariamente con le prerogative dei Comuni, è fondamentale definirne in maniera appropriata le regole di governance. La proposta della Regione Emilia Romagna, ad esempio, prevede la creazione di un unico ATO regionale e di sub-ATO a livello provinciale o sovra-provinciale, con una suddivisione delle funzioni di regolazione e controllo tra l'Ente di livello regionale, che sarebbe comunque espressione dei Comuni, e gli Enti di livello locale. Tale soluzione appare maggiormente rispettosa delle prerogative dei Comuni, sebbene vada opportunamente scelta l'allocazione delle funzioni tra i due livelli territoriali.

Gli ultimi tre orientamenti sono coerenti con le prerogative dei Comuni. In particolare, l'allargamento dei soggetti rappresentati nelle AATO potrebbe agevolare tutte quelle funzioni che richiedono un maggiore coordinamento su scala territoriale più vasta, ad esempio la programmazione degli investimenti. Occorrerebbe, nondimeno, che le regole previste per la governance delle AATO assicurino un bilanciamento tra il potere di voto dei Comuni e quello degli altri soggetti coinvolti.

3. La proposta dell'ANCI

L'ANCI nel marzo di quest'anno ha elaborato un documento intitolato "Proposta procedurale per il subentro alle AATO nella gestione del servizio idrico integrato e dei rifiuti", che contiene un'analisi precisa degli aspetti normativi che circoscrivono la potestà legislativa delle Regioni in materia di riattribuzione delle funzioni delle AATO, nonché fornisce dei criteri che potrebbero ispirare l'azione legislativa regionale.

Il documento afferma l'importanza di non esautorare i Comuni delle funzioni di regolazione e controllo del servizio idrico integrato. Il punto di partenza è il D.Lgs. 152/2006, che fissava espressamente dei "paletti" all'esercizio del potere legislativo regionale in materia, prevedendo il trasferimento alle AATO dell'esercizio delle competenze regolatorie, di cui rimanevano in ogni caso titolari i Comuni. L'intervento abrogativo della nuova norma ha, invece, eliminato il riferimento all'esercizio di tali funzioni in forma associata ma non ha messo in discussione le prerogative dei Comuni in materia di servizio idrico. Ne discende che la legislazione regionale, nel riattribuire le funzioni già esercitate dalle AATO, non potrebbe contenere previsioni lesive delle posizioni e delle competenze dei Comuni, potendo limitarsi a prescrivere una specifica forma di cooperazione tra Comuni stessi.

La proposta operativa dell'ANCI prevede l'utilizzo della Convenzione come strumento di cooperazione tra Comuni, che consentirebbe di mantenere in capo ad essi la titolarità delle funzioni, garantendo al contempo la natura giuridica necessaria allo svolgimento delle funzioni e dei processi decisionali snelli. La struttura di governance proposta è:

- L'Assemblea dei Comuni con funzioni di:
 - quantificare la domanda di servizio, intesa quale individuazione della quantità e della qualità di acqua distribuita, raccolta e depurata;
 - specificare gli standard qualitativi globali e settoriali del servizio idrico integrato da garantirsi agli utenti;
 - approvare il piano d'ambito per la gestione del servizio, comprensivo di un programma di interventi da realizzare, corredato da un piano finanziario, secondo la vigente normativa;
 - determinare i livelli di imposizione tariffaria e definire il piano finanziario complessivo del servizio secondo i criteri di economicità, efficacia, efficienza e sostenibilità esprimendo parere obbligatorio e vincolante;
 - individuare la forma di gestione del servizio idrico integrato e la modalità di affidamento della stessa;
 - adottare gli atti ed assumere tutte le iniziative utili ed opportuni al buon funzionamento del Servizio Idrico Integrato.
- Un Comitato ristretto di Sindaci o loro rappresentanti, che predispone e sottopone all'approvazione dell'Assemblea i diversi atti ed indirizzi
- Una struttura operativa, a supporto del Comitato ristretto, eventualmente composta dai rappresentanti dei competenti uffici tecnici dei soggetti parte della convenzione.

Analisi della proposta dell'ANCI

Il documento dell'ANCI, pienamente condivisibile nelle premesse e negli intenti, non convince nella proposta operativa. La struttura di governance suggerita non risolve, infatti, i problemi che finora hanno impedito ad alcune AATO di operare efficacemente.

In particolare, non risolve il problema del conflitto di interessi nello svolgimento di alcune funzioni di natura tecnica, causato dalla contemporanea presenza dei Comuni sia nel soggetto gestore, pubblico o misto, sia nel regolatore, chiamato a vigilare su tariffe e livelli di servizio.

La partecipazione dei Comuni alla regolazione del servizio è un elemento essenziale per mantenere uno stretto collegamento con il territorio. A volte, però, è così ampia che rischia di rallentare i processi decisionali. La scarsa autonomia delle strutture tecniche delle AATO nello svolgimento delle funzioni di natura più tecnica può impedire loro di svolgere adeguatamente le proprie funzioni, a scapito della qualità del servizio e, quindi, del benessere dei cittadini-utenti.

Funzioni come la stima della domanda del servizio, l'approvazione del programma degli interventi, la determinazione dei ricavi regolati in applicazione del Metodo normalizzato, la definizione del piano economico finanziario, hanno una natura squisitamente tecnica, il cui esercizio mal si concilia con la natura politica dell'Assemblea dei Comuni. Tale situazione crea notevoli disfunzioni nella regolare prestazione del servizio.¹

Ad esempio non è raro, nell'esperienza delle attuali AATO, che le stime sulla domanda del servizio siano state manipolate per mantenere artificialmente bassa la tariffa media. O anche che il programma degli interventi sia stato orientato più a soddisfare le richieste dei singoli Comuni, che a rispondere a criteri di efficienza in un'ottica di Ambito.

Inoltre, sebbene il mote dei ricavi regolati debba essere calcolato obbligatoriamente secondo il Metodo tariffario nazionale, che impone l'equilibrio economico finanziario, non sono infrequenti i casi in cui la tariffa media è fissata ad un livello insufficiente a garantire la copertura dei costi.

Frequenti sono anche i casi di revisione tariffaria procrastinata per rimandare i necessari adeguamenti dei ricavi, sebbene il Metodo tariffario prescriva che la revisione debba essere svolta ogni tre anni. Infine, la mancata realizzazione di molti investimenti spesso deriva da piani economico finanziari che non prestano sufficiente attenzione agli aspetti della bancabilità.

Inoltre, la proposta dell'ANCI non affronta un aspetto essenziale dell'attività di regolazione e controllo: la vigilanza sul rispetto delle clausole convenzionali e l'applicazione delle relative penalità in caso di inadempimento. Visto il tenore della proposta, probabilmente

¹ Per un'analisi dettagliata delle problematiche esposte, vedasi la Relazione al Parlamento 2010 della CONVIRI.

secondo l'ANCI anche questa funzione andrebbe attribuita all'Assemblea dei Comuni. L'esperienza delle attuali AATO, tuttavia, dimostra che è impossibile esercitare un efficace controllo e applicare delle sanzioni in presenza del conflitto di interessi tra soggetto controllore e soggetto controllato.

Infine, la proposta dell'ANCI di reclutare dei rappresentanti degli uffici tecnici comunali nella struttura operativa della convenzione rischia di provocare la dispersione del capitale umano formatosi in questi anni presso le attuali AATO.

Già oggi, molte AATO hanno una struttura operativa limitata rispetto alle funzioni che devono svolgere. Le competenze di natura regolatoria sono estremamente specifiche e professionalizzanti, non facilmente reperibili presso la pubblica amministrazione di matrice tradizionale. Permettere che tale capitale umano vada disperso significherebbe sprecare le risorse pubbliche finora utilizzate per la formazione del personale delle AATO.

4. La proposta delle Autorità di Ambito

La storia di questi quindici anni dalla riforma Galli, nonché l'esperienza in altri paesi, dimostrano che se le funzioni di regolazione di natura più tecnica sono esercitate da un organo prevalentemente politico, non si risolvono le disfunzioni del servizio.

Per tale motivo, una proposta seria di riforma nel campo della regolazione del servizio idrico dovrebbe tendere a rimuovere le cause delle disfunzioni sin qui registrate, esaltando al contempo i vantaggi della regolazione locale svolta dalle attuali AATO.

Sarebbe opportuno che la riforma fosse ispirata dai medesimi principi che guidano il disegno delle autorità di regolazione a livello nazionale, come ad esempio la nascita Agenzia nazionale di vigilanza sulle risorse idriche.

In primo luogo, è necessario che l'Ente incaricato di esercitare le funzioni di regolazione abbia una soggettività giuridica propria e distinta dagli Enti locali e che goda di autonomia amministrativa rispetto ad essi. Lo strumento della Convenzione appare appropriato, come anche l'Unione dei Comuni.

In secondo luogo, è necessario adottare una struttura di governance che consenta di "sterilizzare" il potenziale conflitto di interessi dei Comuni e conferire autorevolezza e credibilità all'Ente di regolazione, garantendo la stabilità dell'azione regolatoria.

Per fare ciò, occorre attribuire agli organi di natura politica le funzioni più propriamente di indirizzo e conferire maggiore indipendenza e autonomia alle strutture esecutive e operative nell'esercizio delle funzioni di natura tecnica.

Sulla base di tali considerazioni si formula la seguente **proposta operativa** sulla governance dei futuri Enti d'Ambito.

- Assemblea dei Comuni: partecipano Sindaci e loro delegati senza percepire alcun compenso; determina l'indirizzo generale dell'Ente, fissa gli obiettivi generali del servizio e la programmazione di lungo termine; svolge funzioni che hanno maggiore rilevanza politica e sociale nell'organizzazione del territorio, tra cui:
 - Scelta della forma di gestione
 - Stipula della convenzione di affidamento
 - Fissazione dei livelli di qualità del servizio
 - Definizione del Piano d'ambito e suo aggiornamento
 - Scelta dell'articolazione tariffaria applicata agli utenti

L'Assemblea designa i membri del Comitato esecutivo, vincolandone la nomina al parere obbligatorio e vincolante di una commissione del Consiglio Regionale, preso con una maggioranza di due terzi.

L'Assemblea controlla l'operato del Comitato esecutivo, potendolo sfiduciare per gravi e comprovati motivi (ad es. violazione di legge, impossibilità di agire, ecc.), previo parere obbligatorio e vincolante della medesima commissione regionale.

- Comitato esecutivo: composto dal Presidente dell'Assemblea dei Comuni, che partecipa senza percepire compenso, e da due membri nominati dall'Assemblea tra professionisti dotati delle necessarie competenze tecniche. I componenti durano in carica 5 anni e non sono rieleggibili.

Il Comitato, oltre a predisporre gli atti da sottoporre all'Assemblea, svolge le seguenti funzioni in completa autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione:

- Applicazione del metodo tariffario per il calcolo della tariffa reale media
- Svolgimento della revisione periodica della tariffa reale media
- Definizione degli indicatori per la misura della qualità del servizio
- Vigilanza e controllo sul rispetto delle prestazioni del gestore
- Applicazione delle penalità per inadempienza

Il Comitato rendiconta periodicamente all'Assemblea sull'attività svolta e una volta l'anno produce un rapporto da illustrare a istituzioni e cittadini.

Il Comitato procede a consultazione periodica dell'Assemblea e, in occasione delle scelte strategiche, a consultazione pubblica dei cittadini.

- Struttura tecnica: composta dall'attuale personale delle AATO, eventualmente integrato da personale reclutato con pubblico concorso. Svolge funzioni di supporto alle decisioni del Comitato esecutivo e di elaborazione tecnica.

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, che favoriscano gli investimenti di lungo termine.

Occorre istituire dei regolatori locali che consentano uno stretto collegamento con i Comuni e il territorio ma al contempo un'azione efficace e tempestiva. Inoltre, il quadro normativo e regolatorio deve rimanere stabile per un periodo di tempo sufficientemente lungo, per consentire il rilancio degli investimenti.

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