



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI ROMA**  
**“LA SAPIENZA”**

*Dipartimento di Idraulica, Trasporti e Strade*

**WORKSHOP**

*La Revisione del Servizio Idrico Integrato alla luce del Comma  
38, art. 2 della Legge Finanziaria 2008*

*Roma, 19 Giugno 2008*

**Luciano Baggiani**

Presidente ANEA – Associazione Nazionale Autorità e Enti d’Ambito

Con la finanziaria 2008 pare aprirsi un'ennesima nuova stagione per l'assetto organizzativo del servizio idrico integrato in Italia. Come noto, la legge, al comma 38 dell'art. 2, dispone che entro il 1° luglio di quest'anno le Regioni procedono, fatti salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere, a rideterminare gli ATO e riattribuire le funzioni di regolazione e controllo. Si ricerca in tal modo una maggiore efficienza degli Enti locali e una minore spesa pubblica.

In sostanza, le Regioni dovranno rivedere il perimetro degli ATO e operare una scelta tra:

- \* attribuire le funzioni di regolazione a singole Province o a più Province sulla base di appositi accordi
- \* avocarle a se
- \* confermare l'attribuzione delle funzioni di regolazione e controllo in capo ai Comuni, sopprimendo però i compensi per i sindaci o i loro delegati

Come si configurerà l'organizzazione istituzionale del servizio idrico, alla luce della nuova finanziaria? Il possibile esito di questo processo non è ancora chiaro. Ciò che è certo è che ancora una volta si rimette in discussione un modello, disegnato nel 1994 e confermato nel 2006, che stava progressivamente radicandosi nel nostro paese. Tale disegno oggi rischia di essere in parte smantellato, in nome del contenimento della spesa pubblica. Non vi è stata una preventiva valutazione dei reali costi e dei benefici che ne derivano, così come non vi è una chiara visione in termini di sostenibilità per il futuro. Sembra che per il servizio idrico non si riesca a trovare un quadro normativo compiuto e omogeneo sul territorio. In questo senso, la finanziaria ha aperto la strada a ulteriori differenziazioni tra Regioni, le cui ripercussioni sono ancora tutte da analizzare.

Esaminiamo con ordine la norma, invero piuttosto confusa. Anzitutto, sorgono una serie di questioni di natura giuridica, su cui l'ANEA ha chiesto un parere legale, pubblicato nel marzo scorso. Non mi addentrerò nel dettaglio della questione, già autorevolmente affrontata dal Prof. Caia. Mi limiterò a menzionare alcuni aspetti che ritengo cruciali.

La norma attribuisce un ruolo centrale alle Regioni, sul presupposto che esse siano titolari di prerogative costituzionali in materia. Il che costituisce un interessante riconoscimento delle competenze regionali, non altrettanto

esplicitato dal D.Lgs.n.152/2006, che invece contiene una dettagliata disciplina di tali materie, comprimendo così l'autonomia regionale.

Le Regioni, quindi, devono scegliere tra la costituzione di ambiti provinciali, di ambiti pluriprovinciali, o di un ambito unico regionale. Possono poi avocare a sé le funzioni di regolazione o possono attribuirle in capo alle Province o ai Comuni, attraverso una delle forme associative previste dal TUEL. La norma non è, quindi, molto chiara su ciò che vuole effettivamente ottenere.

Nel caso delle forme associative tra enti locali, la norma contiene una disposizione secondo cui i sindaci o loro delegati che vi partecipano non debbano percepire alcun compenso. Non si precisa se ciò riguardi solo gli organi assembleari, oppure anche gli organi esecutivi, per cui entrambe le interpretazioni sarebbero valide. Ma la disposizione presenta soprattutto dubbi di costituzionalità, perché lesiva della competenza regionale in merito alla disciplina dell'ordinamento delle Autorità di Ambito. Si pone inoltre in contrasto con il principio generale secondo cui l'esercizio di pubbliche funzioni deve essere remunerato, e lede l'autonomia statutaria degli Enti locali.

Peraltro, l'elemento che suscita le maggiori perplessità è la possibile sottrazione delle funzioni di organizzazione del servizio ai Comuni. Ciò è in diretto contrasto con quanto invece era previsto prima dalla l.n.36\1994 ed oggi dal D.Lgs.n.152/2006. Sennonché, l'art. 3 comma primo del D.Lgs.n.152/2006 dispone che *“Le norme di cui al presente decreto non possono essere derogate, modificate o abrogate se non per dichiarazione espressa, mediante modifica o abrogazione delle singole disposizioni in esso contenute”*. Ne segue che l'art. 2 comma 38 della finanziaria, nella parte in cui attribuisce le funzioni alle regioni, appare contraddire il D.Lgs.n.152/2006, oltretutto in modo implicito, senza la necessaria *“dichiarazione espressa”*.

Ma veniamo allo stato di attuazione della norma della finanziaria. Il termine del 1° luglio è ovviamente ordinatorio e non perentorio, non essendo prevista alcuna conseguenza per la sua inosservanza. Nondimeno, alcune regioni si sono già mosse in tale direzione, predisponendo dei disegni di legge che ora sono oggetto di discussione.

L'ANEA ha effettuato un'indagine per verificare lo stato di avanzamento dei provvedimenti regionali. Ad oggi, solo l'Abruzzo ha legiferato in tal senso, peraltro in maniera indipendente, avendo varato la Legge regionale nel novembre 2007. L'Abruzzo ha ridotto gli ATO da 6 a 4, ma ha mantenuto la titolarità del servizio in capo ai Comuni, prevedendo tra l'altro il consorzio come forma obbligatoria di cooperazione. Altre 4 Regioni – Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Calabria – hanno predisposto un DDL regionale. In Liguria e Sardegna il DDL è in fase di preparazione. Ma nella maggior parte del Paese non è stata ancora considerata l'eventualità di varare un provvedimento in tal senso.

Analizzando i disegni di legge e le delibere delle giunte, si registrano varie tendenze. Al momento, solo in Calabria, dove gli ATO coincidono con i territori provinciali, le competenze saranno probabilmente trasferite alle Province.

Ma l'orientamento prevalente sembra essere l'accorpamento degli ATO, le cui Autorità manterranno più o meno inalterate le proprie prerogative, salvo eliminare i compensi per i sindaci. La Toscana, che ha previsto la creazione di un ATO unico, rispetto agli attuali sei, attraverso l'istituzione di un consorzio tra tutti i Comuni della Regione.

L'Emilia Romagna, invece, avocherà a sé le principali funzioni di regolazione e controllo, lasciando ai comuni, riuniti in forma associata, il compito di affidare il servizio e quello di individuare le necessità infrastrutturali.

In controtendenza rispetto alle precedenti Regioni, l'Umbria ha interpretato la disposizione della finanziaria nel senso di un'integrazione delle funzioni relative a più settori. Saranno creati degli "Ambiti Territoriali Integrati", assumendo come riferimento gli ambiti territoriali delle Aziende sanitarie locali, che assumeranno funzioni relative anche alla sanità e alla gestione dei rifiuti.

Altre Regioni, invece, non hanno ancora adottato alcun provvedimento, né hanno espresso un chiaro orientamento, forse preferendo riflettere o osservare cosa accadrà altrove. In ogni caso, al momento l'esito più probabile è la conferma dello status quo.

Quali considerazioni si possono formulare in merito alle tendenze in atto? La realtà da cui partiamo oggi è il risultato di una grande ristrutturazione industriale, avviata nel 1994, che sta coinvolgendo la quasi totalità dei comuni del Paese. Si stanno moltiplicando anche le operazioni di concentrazione fra le grandi società di gestione dei servizi pubblici, che stanno dando vita a grandi gruppi di dimensione nazionale.

Tale processo rischia di ricevere una battuta d'arresto con l'introduzione di innovazioni istituzionali dall'oscura motivazione e incerta applicabilità. La disomogeneità delle configurazioni istituzionali che si andranno creando in seguito alla finanziaria non può che essere letta con estrema perplessità. Nel momento in cui si sostiene la necessità di un quadro regolatorio stabile per il servizio idrico, che favorisca gli investimenti e la bancabilità dei Piani d'Ambito, tale disomogeneità rischia di introdurre un ulteriore elemento di rischio, in un quadro che invece avrebbe avuto bisogno di scelte coraggiose per trovare un completo assestamento.

In realtà, il riassetto previsto dalla finanziaria 2008 è carente proprio riguardo i nodi critici che si sono palesati in questi anni, soprattutto se pensiamo alla tutela dell'utente e alla programmazione territoriale degli interventi.

Passiamo ad analizzare, quindi, alcuni degli elementi critici dell'attuale sistema, richiamando quanto già espresso dall'ANEA con il documento del luglio 2007.

In primo luogo, vi è la difficoltà di misurare la realizzazione degli investimenti, i livelli di servizio e i costi di gestione, difficoltà completamente trascurata dal comma 38. La misura delle prestazioni è un'attività essenziale per assicurare all'utente una tutela adeguata. C'è molta strada da fare in questa direzione e vi è una grande responsabilità per l'uso delle risorse che vengono spese e che provengono prevalentemente dalle tariffe. Solo se si rafforzano gli strumenti di controllo e si sviluppano sistemi di comparazione a livello nazionale è possibile attuare un efficace monitoraggio. La disponibilità di tali sistemi consentirebbe di definire obiettivi di miglioramento e assicurare così maggiore efficienza e maggiore tutela dell'utente.

Un altro punto debole del panorama attuale, che viene addirittura aggravato dalla finanziaria, riguarda la pianificazione territoriale degli investimenti. L'accentramento della pianificazione, se da una parte introduce logiche di

sistema, dall'altro può determinare un disallineamento fra le aspettative dei comuni e le effettive possibilità realizzative dei piani d'ambito. A questo si deve aggiungere che c'è un forte legame fra la pianificazione urbanistica e il fabbisogno che questo determina in termini di infrastrutture idriche e fognarie. Tale complessità non può essere superata irrigidendo la pianificazione o spostandone la responsabilità a livello regionale o provinciale.

L'aspetto forse più critico dell'attuale organizzazione del servizio, ossia la natura della società di gestione e in particolare la presenza degli enti pubblici nella proprietà, non è stato ad oggi materia di alcun provvedimento esplicito da parte del legislatore. L'ANEA in più occasioni ha espresso la propria posizione in merito alla forma di gestione, affermando che qualunque sia la scelta, tra la gara o l'affidamento diretto a società miste o a società interamente pubbliche, l'elemento indispensabile per assicurare la tutela dell'utente è la separazione delle funzioni di programmazione e controllo rispetto a quelle della gestione.

La situazione attuale presenta ancora degli elementi contraddittori, che discendono dal comportamento che la proprietà pubblica può tenere, sia dentro la compagine societaria, che dentro il soggetto preposto al controllo. Tale criticità è al centro delle "Considerazioni e proposte per una regolazione proconcorrenziale" dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, preoccupata dei conflitti di ruolo che ne derivano e della commistione tra funzioni commerciali e poteri regolatori, che sottrae l'impresa pubblica sia alla disciplina del mercato, sia ad un efficace controllo.

Invero, tutti questi elementi di criticità potrebbero essere agevolmente superati con soluzioni coraggiose e tempestive, senza compromettere l'attuale configurazione istituzionale, ma anzi enfatizzando maggiormente le sue peculiarità. La regolazione locale presenta numerosi vantaggi proprio in termini di prossimità all'utente e radicamento sul territorio. Ciò ha motivato inizialmente gli estensori della riforma. L'ANEA ritiene importante preservare tale scelta di fondo e rafforzarne l'efficacia, mediante l'introduzione di opportune correzioni che però non stravolgano l'approccio originario.

Occorre anzitutto rafforzare la regolazione pubblica e mettere al centro di tale attività la tutela dell'utente. Sarebbe anche opportuno integrare la regolazione locale degli ATO con un'Autorità indipendente di settore, che affianchi l'attività degli ATO a livello locale, definendo le regole per la tariffa e la revisione periodica, i contenuti minimi dei contratti, i livelli minimi di servizio. Ciò consentirebbe anche la comparazione delle prestazioni dei gestori su scala nazionale e internazionale e una costante diffusione dei risultati, in modo da assicurare maggiore informazione e trasparenza all'utente e a tutti i soggetti interessati.

Parimenti, occorre rafforzare la partecipazione dei comuni alla pianificazione degli investimenti, tema su cui c'è un compromesso che deve realizzarsi, pena il rischio di un conflitto insanabile. Solo avviando un processo trasparente e istituzionalizzato di partecipazione dei Comuni alla formazione dei programmi d'investimento è possibile ottemperare ad esigenze talvolta contrapposte.

Infine, occorre rendere indipendenti e autonomi gli ATO, in modo da eliminare ogni possibilità di condizionamento o di "cattura" da parte delle società di gestione, sterilizzando così il rischio di conflitto d'interessi legato alla presenza dei comuni nella compagine societaria.

Tutto questo non viene affrontato dalla finanziaria, che in nome della riduzione dei "costi della politica", si limita a rimettere alle decisioni delle Regioni il futuro assetto del settore. Se non si cambiano i presupposti con i quali si affronta il problema dell'assetto del servizio idrico e si affermano i suddetti principi, dietro l'angolo ci attende un problema ben più grande dell'elevata spesa pubblica. La situazione che rischiamo di determinare è quella in cui le imprese diventeranno più grandi, si allontaneranno dal territorio, e di fronte a una regolazione pubblica confusa ed eterogenea, finiranno per fare, un aumento delle tariffe, un aumento dei profitti e un peggioramento della qualità del servizio a danno della tutela dell'utente.