

■ **DOCUMENTO:**

OSSERVAZIONI DI ANCI LOMBARDIA SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE IN MATERIA DI  
ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO.

L'acqua è un bene prezioso ed il suo uso esprime interessi pubblici generali la cui integrale tutela è un obbligo indeclinabile delle istituzioni.

Non a caso l'ONU in questi giorni ha proclamato con una sua risoluzione che "l'accesso all'acqua potabile e ad uso igienico è un diritto umano fondamentale".

E' necessario che le risorse idriche ed i servizi siano regolati da norme definite dalle autorità pubbliche e non siano lasciate alle mere regole del mercato.

Storicamente nella nostra regione il governo locale ha gestito il servizio ed assicurato i necessari finanziamenti sia attraverso la definizione di regole sia attraverso società appositamente definite.

In materia di gestione delle risorse idriche, il Codice dell'Ambiente (D.Lgs. n.152/2006) all'art. 142 afferma il principio secondo il quale spetta agli Enti Locali pur "attraverso l'autorità d'ambito di cui all'art. 148 comma 1", svolgere le funzioni di:

- organizzazione del servizio idrico integrato;
- scelta della forma di gestione;
- determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza;
- affidamento della gestione e relativo controllo;

il tutto "secondo le disposizioni della parte terza del presente decreto".

Pur affermato tale importante principio, tuttavia, gli artt. 148 e ss. del Codice dell'Ambiente "trasferiscono" all'Autorità d'ambito (alle quali gli enti locali partecipano obbligatoriamente) "l'esercizio delle funzioni delle competenze ad essi spettanti" (agli Enti Locali) "in materia di gestione delle risorse idriche" (art. 148). In particolare, è l'Autorità d'Ambito che delibera la forma di gestione del s.i.i. (art. 150); che predispone le Convenzioni regolanti i rapporti tra la stessa ed i gestori del s.i.i. (art. 151); che esercita poteri di controllo e sostitutivi (art. 152).

Inoltre, mentre specifica che i costi di funzionamento della struttura operativa dell'Autorità d'Ambito fanno carico agli enti locali (art. 148 comma 3), il Codice dell'Ambiente non contiene prescrizioni atte a fornire agli Enti Locali "strumenti" e/o poteri idonei a garantire l'effettivo svolgimento della funzione nel rispetto di quanto previsto dall'art. 142. Va sottolineato che gli enti locali in questi anni si sono fatti carico di questi costi.

L'art 2, comma 186-bis, della L 191/09 prevede che a decorrere dal 1/1/2011 "sono sopresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli *articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli *articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006*, sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge."

Infine bisogna fare riferimento alla normativa contenuta nell'art 23 bis della L. 133/08, come modificato dall'art 15 della L. 166/09 ed al DPR, di prossima emanazione, recante regolamento di attuazione dell'art 23 bis citato.

Il quadro normativo ha quindi subito profonde modifiche che obbligano enti locali e soggetti gestori del servizio idrico a un radicale ripensamento e Regione Lombardia deve legiferare per

assicurare continuità ad un servizio essenziale e certezza ad operatori e istituzioni anche in considerazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 307/2009 e n. 142/10.

L'affermazione che il c.d. "modello di separazione" (anche nella c.c. "nuova versione") sarebbe conforme alla normativa nazionale (e all'interpretazione della Corte Costituzionale) è - a nostro parere - fortemente a rischio. La Corte Costituzionale si è pronunciata, nel novembre 2009, sul "vecchio" testo dell'art. 49 L.r. n. 26/2003 (che prevedeva l'obbligatorietà della separazione): e ciò sebbene la Regione Lombardia, sin dal gennaio 2009, avesse modificato il testo dell'articolo in esame. Tuttavia, le considerazioni in diritto svolte dalla Consulta ben possono valere anche per la "seconda versione" dell'art. 49, 1° comma L.r. 26/2003 (frutto delle modifiche apportate dalla L.R. 1/2009) e - quindi - anche sul testo oggi in discussione. La Consulta ha, infatti, affermato che il principio della separazione delle gestioni (senza specificare se sia facoltativo o meno) viola la competenza statale in materia di "funzioni fondamentali degli enti locali" (che l'art. 117 della Costituzione affida a competenza esclusiva dello Stato) perché in contrasto con la disciplina statale: nella specie, il Codice dell'Ambiente che agli artt. 147 e 150 fissa il principio della unicità della gestione.

Vogliamo sottolineare che in questi anni in regione Lombardia si sono sviluppate esperienze importanti di gestione del servizio che hanno assicurato l'universalità del servizio e la qualità dell'erogazione.

Negli ultimi anni, nonostante la continua evoluzione e contraddittorietà della normativa, si sono definiti piani d'ambito, tariffe, effettuati investimenti e individuato gestori del servizio producendo e rafforzando un tessuto di società patrimoniali e di servizio, costituite secondo la normativa, da cui non si può che partire in ogni operazione di riordino e di legislazione. Il rischio che si corre è quello di un possibile deprezzamento di questo patrimonio.

Inoltre nel testo dello schema di pdl la costruzione di società patrimoniali è solo una scelta. Nel caso questo non avvenisse cosa succederebbe riguardo alla proprietà delle reti dei Comuni?

Le soluzioni gestionali sono state differenti nei diversi territori ed hanno visto in modo diffuso una collaborazione tra i diversi livelli istituzionali che hanno permesso che si sviluppasse risposte condivise alle esigenze di migliorare la qualità del servizio sia per l'utente che per l'impatto ambientale.

Siamo quindi convinti che il necessario intervento legislativo di regione Lombardia avvenga nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ricordati dalla normativa tutelando il più possibile il tessuto pubblico che in questi anni ha dimostrato di gestire le risorse idriche secondo i criteri di efficacia, efficienza ed economicità e, soprattutto, mantenendo un livello di tariffe sostenibile per i cittadini.

Rafforzando quanto sostenuto in premessa, i cittadini e le imprese si rivolgono direttamente al loro Sindaco quando hanno problemi sulla qualità del servizio idrico, in caso di guasti o per chiedere investimenti che migliorino la qualità della vita e l'ambiente. La base del principio di sussidiarietà sta proprio qui.

Non è pensabile, infatti, non mettere al centro dei luoghi delle decisioni in merito ad investimenti, scelta di priorità, determinazione delle tariffe quelle istituzioni, come i Comuni, che rivestono naturalmente per i cittadini e per le imprese questo ruolo e funzione.

E' per noi necessario che la legislazione regionale riconosca ai Comuni questa funzione di governo sia nella definizione del piano d'ambito e nella scelta delle priorità degli investimenti, sia nella determinazione della tariffa. Sono i Comuni, del resto, i titolari delle reti e delle società patrimoniali che si sono costituite sulla base della legislazione nazionale regionale allora vigente.

I Comuni non possono essere chiamati a reperire risorse attraverso le loro società patrimoniali per finanziare investimenti decisi da altri livelli istituzionali e gestiti da soggetti che sempre altri soggetti istituzionali hanno scelto.

Siamo inoltre convinti che sia necessario perseguire una leale collaborazione istituzionale a tutti i livelli e che sul servizio idrico sia necessario trovare una forma di collaborazione con le Province, anche se a queste è demandata la funzione di controllo sulla qualità delle acque e si porrebbe quindi un caso di incompatibilità tra controllato e controllore.

Soluzioni diverse esporrebbero il servizio al rischio paralisi come conseguenza di scelte non condivise e conflitti istituzionali conseguenti.

Si potrebbe riformulare il pdl circa l'assegnazione delle competenze degli ex-AATO individuando altri strumenti, come ad esempio la Conferenza dei Sindaci che deve esprimere un parere vincolante.

Si potrebbe pensare di applicare all'intera Regione il modello riservato alla Città di Milano chiamando i Comuni ad organizzare il servizio nelle modalità definite dalla legge e individuando il passaggio delle competenze esclusivamente alle Province nel caso in cui questo non dovesse avvenire entro un tempo definito.

Inoltre in questi anni ci sono state diverse esperienze in cui le opere necessarie alla miglioria e all'ampliamento del servizio idrico sono avvenute attraverso modalità diverse dalla classica individuazione di un soggetto esecutore di un appalto e si sono realizzate attraverso modalità diverse, ad esempio attraverso lo scomputo di oneri dovuti in seguito ad urbanizzazioni.

Attuando la separazione tra gestione delle reti ed erogazione del servizio, le società patrimoniali metterebbero a disposizione le reti, gli impianti e le altre dotazioni senza ottenerne – direttamente e per gli Enti Locali che vi partecipano – alcun corrispettivo. Ciò significa che il diritto di proprietà rimarrebbe meramente nominale in quanto non produttivo di benefici. A tale riguardo, neppure è prevista la competenza dell'espletamento delle gare per l'affidamento del servizio, che è invece attribuita alle Province (che soltanto “possono” assegnare tale compito alle società patrimoniali).

Milano 29 luglio 2010