

## **Introduzione**

*Più che un'introduzione questa presentazione del convegno vuole essere una sintesi con commento degli interventi svolti nello stesso, sia perché essi rappresentano una panoramica pressoché completa dei soggetti istituzionali e sociali, attori del servizio idrico integrato (Ministero dell'Ambiente, Regione, Comitato di Vigilanza sulle risorse agricole, AATO, OO.SS., Confindustria, Confservizi, altre Regioni, Federconsumatori) che meritano, ciascuno di essere richiamati all'attenzione negli argomenti e tesi più salienti trattate, sia perché in tal modo il lettore potrà avere già in anticipo, commentati, i contenuti e le proposte essenziali di questo convegno sotto il profilo politico e tecnico-amministrativo.*

*Per questa ragione la presente introduzione, cosa non usuale, viene redatta congiuntamente da un soggetto politico istituzionale, il Presidente dell'AATO Umbria 1(Perugino)Dott. Silvano Rometti e dal Direttore dell'AATO Umbria 3 (Foligno-Spoleto-Valnerina) Avv. Fausto Galilei.*

*Con la prima relazione introduttiva del Presidente dell'AATO Umbria 2 Marino Capoccia si è trattato il tema dell'attuazione della Legge Galli in Umbria, la quale dopo circa 6-7 anni di latenza, ha visto nel triennio 2001-2003 la sua piena attuazione con la costituzione delle Autorità d'Ambito, l'effettuazione delle ricognizioni delle reti e degli impianti, l'approvazione dei Piani di Ambito, l'affidamento del servizio idrico ad un unico gestore di Ambito, l'avvio della gestione a regime. Di fronte a questo risultato estremamente positivo viene da citare due soggetti, il Sindaco di Spoleto Massimo Brunini e la Presidente della*

*Regione Maria Rita Lorenzetti, che in due diverse occasioni hanno colto nel modo più lapidario ed incisivo ciò che in Italia e in Umbria si sta facendo nel settore del servizio idrico integrato. Quasi stupito ma nel contempo consapevole del gravoso compito che abbiamo di fronte, il Sindaco Brunini ha affermato nel corso di una riunione di lavoro che in questo settore si stanno oggi facendo cose che nel passato non solo non erano state mai fatte in Italia, ma forse nemmeno mai pensate (unificazione delle gestioni, piani d'Ambito, atti di programmazione quali il Piano Regolatore Regionale degli acquedotti, il Piano di Tutela delle Risorse Idriche e il Piano di Salvaguardia delle sorgenti e captazioni idriche, ecc.).*

*La Presidente Lorenzetti ha dimostrato invece quale grande contributo la Regione Umbria sta dando non solo quale Regione all'avanguardia nella predisposizione dei primi importanti strumenti programmatori regionali citati (ai quali si aggiungono in questo momento di stesura degli atti del convegno – agosto 2004, importanti nuovi disegni di legge regionale in materia di accompagnamento del Piano Regolatore Regionale degli acquedotti e di concessioni idriche che aggiorna una materia ferma al T.U. n° 1775 del 1933), ma anche in termini di messa a disposizione di ingenti risorse finanziarie pubbliche che sommando Emergenza Idrica, APQ, Ente irriguo Umbro-Toscano e le tre AATO ammontano a circa 248 milioni di €: la più rilevante massa di investimenti pubblici mai ricordata in ambito regionale in questo settore.*

*Quindi lungimiranza legislativa, capacità programmatica, capacità imprenditoriale e gestionale debbono oggi non essere astrattamente auspiccate ma concretamente possedute dai vari soggetti interessati per governare questo processo complessivo avviato, per vincere cioè la sfida dell'ammodernamento nella sostenibilità dei costi di un*

*fondamentale servizio per i cittadini qual è il servizio idrico integrato e la sfida di una sempre maggiore tutela e qualità della risorsa acqua.*

*Dopo l'intervento del Presidente dell'AATO Umbria 2 M. Capoccia, che ha dato atto in maniera estremamente chiara e puntuale di quanto in Umbria è stato fatto ad oggi, è intervenuto il Direttore regionale alla Pianificazione territoriale e all'ambiente, Ing. Luciano Tortoioli che con pari chiarezza e puntualità ha illustrato l'attività della Regione di coordinamento e programmazione straordinaria dell'emergenza idrica in Umbria. L'Ing. L. Tortoioli ha poi posto importanti questioni sulle quali va detto che non può non esserci la più ampia condivisione: il principio di solidarietà sulla razionale distribuzione della risorsa idrica in ambito regionale, il problema della riduzione delle perdite acquedottistiche, la realizzazione di una rete di monitoraggio regionale sui prelievi al fine di una effettiva verifica del rispetto delle concessioni rilasciate, l'alternanza dei prelievi idrici nel quadro di un piano di predisposizione di risorse strategiche aggiuntive (invasi e non solo), il problema del lago Trasimeno.*

*Alla fine del suo intervento l'Ing. Tortoioli ha lanciato quella che potremmo definire la "messianica provocazione" : in Umbria sono proprio necessari tre ambiti ottimali (con quello che ne consegue) o potrebbe esserne sufficiente uno solo? La risposta è senz'altro ardua se in maniera scevra da passioni territoriali la si dovesse valutare alla luce di criteri di efficienza ed efficacia nei confronti di minori costi pubblici e nel contempo di un miglior servizio per il cittadino (utente che non bisogna mai dimenticare resta il perno di tutto questo complesso sistema).*

*È stato chiarito una volta per tutte che il servizio idrico integrato è storicamente e maggiormente oggi, il servizio delle municipalità (oggi associate) e non certo delle Province come da qualche parte per mero sindacalismo istituzionale si era cercato di sostenere, competendo a queste ultime non la gestione di un servizio civico, cosa che sarebbe tra l'altro in*

*netto contrasto con lo spirito e la lettera della riforma federalista che colloca tendenzialmente tutte le funzioni amministrative in capo ai Comuni, bensì la tutela e la valorizzazione della risorsa idrica in termini di opere idrauliche, di cura complessiva dei laghi e dei corsi d'acqua, di regolazione attraverso il governo delle concessioni idriche, settore quest'ultimo da riformare radicalmente al fine di armonizzarlo con la riforma complessiva attuata dalla Legge Galli.*

*Detto ciò per rispondere all'Ing. Tortoioli può affermarsi che se non c'è certezza (anzi si è anche visto il contrario) come ha affermato nel suo intervento il rappresentante delle OO.SS., Gabriele Valeri, che ad un ATO più grande corrisponda una tariffa più bassa, c'è oggettiva necessità che le problematiche relative a quella che viene chiamata "semplificazione istituzionale", ammesso che abbiano una valenza positiva in sé per i così detti minori costi delle istituzioni pubbliche, vadano per ciò stesso affrontate non per comparti ma nel loro complesso, quindi es. quante Comunità Montane, quante ASL, quanti Enti strumentali regionali, quante Province, quante Regioni ecc..*

*Dopo l'intervento dell'Ing. Tortoioli sono intervenuti rispettivamente i rappresentanti del comitato di Vigilanza sulle risorse idriche, Ing. Paolo Peruzzi, delle OO.SS. Dott. Gabriele Valeri, della Federconsumatori Avv. Marco Mariani.*

*Degli stessi vogliamo limitarci a citare (rimandando per il resto ai rispettivi interventi) i punti che ci sono sembrati più salienti, più di riferimento anche per il lavoro che ci attende da qui in avanti.*

*Peruzzi ha voluto giustamente rimarcare come fatto l'affidamento inizi il vero lavoro.*

*Con ciò ha espresso un concetto particolarmente giusto ed importante, il rapporto Gestore –Autorità d'Ambito non può essere concepito come puramente statico, disciplinato da una convenzione di affidamento del*

*servizio immutabile ed esaustiva. Può pensare questo solo chi non conosce approfonditamente le problematiche del settore. I rapporti Autorità - Gestore non possono che essere dinamici, dialettici, spesso anche contrapposti, conflittuali proprio perché sono diverse le logiche che presiedono ai rispettivi ruoli: all'Autorità la tutela dell'utente, il controllo sulla qualità del servizio e l'attuazione del Piano d'Ambito, al Gestore una gestione imprenditoriale del servizio.*

*Il rappresentante delle OO.SS. Valeri ha fatto una affermazione impegnativa: il sindacato è contro le gestioni dirette del servizio e resta neutrale rispetto alla forma di gestione del servizio: pubblico, misto, privato (ci ricorda un po' il vecchio proverbio cinese che tutti i gatti sono buoni a prescindere dal colore, purchè prendano i topi). Ci sentiamo di condividere pienamente l'affermazione del rappresentante del sindacato. Proprio per queste ragioni in Umbria è stata scartata (almeno ad oggi) la forma di gestione in house proprio perché presenta confusi tratti di commistione con la gestione diretta del servizio tali da far rischiare un arretramento del percorso di liberalizzazione e imprenditorializzazione che è stato intrapreso e che ha visto tutte le tre AATO dell'Umbria orientarsi in direzione della società mista a prevalente capitale pubblico-privato come soluzione più equilibrata e conveniente, anche per le note ragioni di apporto di capitale.*

*L'Avv. Mariani in rappresentanza dei consumatori/utenti ha richiamato la nostra attenzione su un aspetto di grande importanza: il grado di conoscibilità e di effettiva conoscenza delle carte del servizio, noti e tutto sommato recenti strumenti di tutela degli utenti. E' proprio vero che a volte le pubbliche istituzioni nazionali e locali a ciò preposte ritengono, in una visione esclusivamente burocratica, di aver assolto il proprio ruolo adattando formalmente le predette Carte in allegato alla Convenzione con il Gestore. Bisogna affermare nettamente che ciò non è assolutamente*

sufficiente. Senza un'opera intensa di effettiva informazione del cittadino dei concreti contenuti delle carte del servizio e dei diritti che per esso ne conseguono non può dirsi assolto il compito che grava nel nostro caso sulle Autorità d'Ambito in relazione ai compiti istituzionali che ad esse assegna la legge statale e regionale. Non possiamo quindi che auspicare che detto compito sia effettivamente assolto con una molteplicità di iniziative particolarmente favorite oggi anche dalle moderne tecnologie informatiche e telematiche.

Venendo agli interventi del Presidente regionale dell'ANCI Stefano Cimicchi e del Presidente dell'AATO Umbria 3 Giampietro Angelini, va detto che essi hanno riportato il dibattito alla centralità politica dei problemi. Entrambi hanno mostrato di condividere che il ruolo, la presenza del privato nella gestione dei servizi locali e in particolare nel servizio idrico integrato non può essere assentita o osteggiata per soli motivi precostituiti, in sostanza ideologici, ma va valutata alla luce delle concrete situazioni territoriali nella consapevolezza sia di un dato storico di ampia presenza del privato in questo settore (non a caso anche nell'idrico su tre gestori in Umbria due sono già a partecipazione pubblico - privato) sia del fatto che le garanzie di tutela dell'interesse pubblico sono particolarmente ampie nel settore idrico dal momento che solo pubblica è la risorsa, solo pubblico è il controllo, solo pubblica è la programmazione degli investimenti attraverso l'Autorità d'Ambito.

Il Presidente Angelini ha poi posto due rilevanti questioni: la prima, quella se non di un'unica autorità gestionale per i diversi usi idrici, quale quello umano potabile – agricolo – industriale – zootecnico – ecc., (dal momento che un'unica autorità di programmazione è già individuabile nell'ente Regione) almeno di un forte coordinamento degli stessi in capo alle AATO quale espressione delle istituzioni democratiche elettive, cioè i Comuni. La seconda riguarda la logica conseguenza che ancora non ha

*trovato concreta espressione in nessuna legge regionale e che potrebbe vedere l'Umbria all'avanguardia nazionale (essendo già ultimata la predisposizione di uno schema di disegno di legge) riguardante l'affermazione contenuta nell'art. 2 Comma 1) della Legge Galli circa il carattere prioritario dell'uso umano rispetto agli altri usi. Ciò può e deve voler dire che ove vi è l'uso umano potabile deve esserci sia sotto il profilo delle procedure amministrative relative alle concessioni un percorso semplificato e concertato Regione – Province - Enti locali, sia sotto il profilo del rapporto con gli altri usi, es. quello idroelettrico, l'affermazione coerente che essi non sono indennizzabili in alcuna maniera quando l'acqua è sottratta o ridotta o riservata rispetto a questo uso, per essere appunto prioritariamente destinata all'uso umano – potabile.*

*Si tratta cioè di realizzare una coerente rivoluzione nell'assetto del regime concessorio fermo al testo unico del 1933 per adeguarlo ( visto che sono passati 71 anni )ai principi della citata legge Galli. Come tre Autorità d'Ambito dell'Umbria crediamo di avere le idee sufficientemente chiare su questo argomento e siamo a disposizione della nostra Regione per dare il nostro contributo.*

*Gli interventi del Governo nazionale nelle persone stimate ed autorevoli del Consigliere Federico Bona Galvagno, e soprattutto del Capogabinetto del Ministero dell'Ambiente Prof. P. Togni nonché quelle dei due dirigenti che hanno illustrato le leggi regionali ad oggi adottate, il Dott. Bortone della Regione Emilia Romagna e il Direttore Ing. Alli della Regione Lombardia possono essere riuniti sotto il profilo del commento, ruotando intorno ad un'unica centrale querelle che proprio mentre scriviamo è stata in sostanza archiviata e superata dalla sopraggiunta sentenza della Corte Costituzionale n° 272 del 2004 in merito alla competenza legislativa sulla materia dei servizi pubblici locali.*

*Per la verità il sistema delle autonomie locali dell'Umbria lo aveva predetto da tempo che la competenza al riguardo avuto come riferimento il tema della concorrenza, non poteva che essere statale e salva l'autonomia gestionale delle imprese dei servizi pubblici locali in capo ai loro proprietari cioè ai Comuni. La sentenza della Corte Costituzionale n° 272/2004, ora afferma questo principio, chiarendo che "La disciplina di cui all'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 269 del 2003, come modificato dalla legge di conversione n. 326 del 2003, che disciplina i servizi pubblici locali sia "di rilevanza economica", sia "privi di rilevanza economica", va ricondotta nell'ambito della materia "tutela della concorrenza", riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ed è quindi legittima. Così la Corte Costituzionale con sentenza n. 272 dello scorso 27 luglio "salva" la competenza legislativa dello Stato in materia di servizi pubblici locali. In particolare la Corte afferma che "la tutela della concorrenza non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali" (v. già Sent. n. 14 del 2004). Non è pertanto possibile operare una distinzione di competenze legislative tra Stato e Regioni in ordine, rispettivamente, a misure di "tutela" (di competenza esclusiva statale) o a misure di "promozione" della concorrenza (di competenza legislativa regionale), dal momento che la configurazione della tutela della concorrenza ha una portata così ampia da legittimare interventi dello Stato volti sia a promuovere, sia a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato. Illegittima pertanto, la norma statale che disciplina i servizi pubblici "privi di rilevanza economica" perché in riferimento ad essi non esiste un*



*mercato concorrenziale. E' stato dichiarato incostituzionale il nuovo art. 113 bis del Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali che disciplina la gestione dei servizi pubblici locali "privi di rilevanza economica", in quanto tale disciplina non può riferirsi riferito ad esigenze di tutela della libertà di concorrenza e quindi, sotto questo profilo, si configura come illegittima compressione dell'autonomia regionale e locale.*

*Un breve commento all'intervento conclusivo della Presidente della Regione Umbria Maria Rita Lorenzetti, preceduto però da un doveroso ringraziamento per quanto la Presidente della Regione, la Giunta regionale e i suoi uffici hanno fatto e stanno facendo in questo campo. Se l'Umbria ha completamente attuato la Legge Galli prima in Italia, se ha reperito ingenti risorse per l'emergenza idrica, se ha un Accordo di Programma Quadro firmato con il Ministero dell'Ambiente, se sta portando a termine il quadro programmatico con il PRG degli acquedotti e delle aree di salvaguardia, se, e la qual cosa passa spesso inosservata, l'Umbria è tra le primissime Regioni ad aver dato attuazione D. Legislativo 31/2001 sui controlli per la qualità dell'acqua per uso umano-potabile, ciò è merito di un impegno sotto gli occhi di tutti.*

*La Presidente della Regione ha posto diciamo, cinque questioni:*

- 1. L'incertezza del quadro normativo con riferimento alle competenze Stato- Regione in materia di servizi pubblici locali con l'ipotesi di un intervento normativo regionale in materia. Al riguardo la ampiamente citata sentenza della Corte Costituzionale n° 272/2004 sembra aver superato il problema affermando la competenza esclusiva dello Stato attenendo la questione dalla materia della concorrenza. Era peraltro ben noto che il problema della crescita dimensionale delle imprese di servizi pubblici locali non può essere ricondotto a interventi legislativi che evocano superati modelli di*

*stampo dirigistico pubblico ma va lasciata alle autonome politiche “industriali” dei proprietari delle medesime, cioè i Comuni. Poi c’è da chiedersi quale crescita dimensionale in un ottica concorrenziale se tutti gli utenti dell’Umbria non potranno comunque mai superare un quarto di quelli di ACEA S.p.A., un terzo di quelli di AMGA S.p.A. e via dicendo. Il vero problema è quindi quello delle alleanze se si vuol guardare ad una capacità competitiva dell’Umbria. Ciò non vuol dire ovviamente anche alla luce della sentenza della Corte Costituzionale che non sia possibile un intervento legislativo regionale teso ad incentivare gli investimenti delle aziende degli EE.LL. agendo sul versante dei contributi finanziari in conto interessi, prestiti e simili strumenti.*

- 2. Ciò porta poi alla necessità di affrontare le altre due questioni poste, quella giustamente di non attestarsi sulle due posizioni estreme; da una parte che tutti i problemi del contenimento delle tariffe siano risolvibili attraverso le procedure comunitarie dell’evidenza pubblica e quella della preferenza oprioristica dell’in house che, condividiamo pienamente, in Umbria non può essere che un ipotesi residuale.*
- 3. Qui sovviene la quarta questione della massima valorizzazione in Umbria del modello societario multiservizi proprio perché esso consente di recuperare in termini di sinergie settoriali - industriali (acqua – rifiuti – energia - ecc.) ciò che le oggettive limitate dimensioni territoriali e di popolazione/utenti della nostra regione non consentirebbero di realizzare sotto il profilo del fatturato dei servizi dei singoli settori.*
- 4. Dalla valorizzazione del modello multiservizi si perviene all’ultima questione posta dalla Presidente Lorenzetti: il riallineamento istituzionale ( per ciò che attiene alle competenze e all’assetto*

*dell'esercizio associato delle funzioni da parte degli EE.LL.) unificando gli ATO acqua ex L.R. 43/97 e gli ATO rifiuti ex L. R. 14/2002, come prima tappa di un Autorità di Ambito per tutti i servizi pubblici locali (lo ha già fatto l'Emilia Romagna).*

*Altra e ben più complessa, ciclopica cosa è l'attuazione in Umbria del nuovo 118 della Costituzione con la cosiddetta riforma endoregionale.*

*Qui va chiarito un equivoco di fondo nato da vicende che possono ritenersi in parte superate. La riconduzione degli enti di secondo grado alla volontà degli enti democraticamente eletti, come si ripete in questo frangente, è problema semplice e sostanzialmente risolto, almeno per le AATO acqua. Infatti per statuto delle tre AATO tutte le decisioni fondamentali delle stesse sono di competenza dell'Assemblea dei Sindaci alcuni dei quali, direttamente o a mezzo vicesindaco o assessori siedono nei rispettivi Consigli di Amministrazione. Più ricondotti di così alla volontà degli enti democraticamente eletti! Diverso è il caso delle Comunità Montane ove è stato però attuato l'intervento correttivo con la Legge Regionale 18/2003 che ha valorizzato adeguatamente il ruolo dell'Assemblea dei Sindaci.*

*Da rimarcare una differenza che non è di poco conto. Nelle AATO ex L.R. 43/1997 i Sindaci pesano con il proprio voto in base ai cittadini che rappresentano, nelle Comunità Montane no.*

*Dunque la riforma endoregionale attuativa dell'art. 118 della Costituzione non è nè può essere solo questo. Cos'è allora? E' una sfida ben maggiore che investe in primo luogo l'Ente Regione e i suoi enti strumentali, nelle decine di materie e nelle centinaia di funzioni e procedimenti amministrativi; che investe ad esempio la sanità oggi a totale programmazione e gestione regionale, che investe il sistema*

*dell'associazionismo degli EE.LL., e via di questo passo. Il tutto per ribadire ancora una volta che le funzioni amministrative gestionali (non certamente quelle programmatiche ,di coordinamento, di regolamentazione, che debbono necessariamente rimanere in capo alla Regione) debbono tendenzialmente essere il più possibile collocate in capo ai Comuni che le eserciteranno in maniera singola o associata secondo modelli ottimali di cosiddetta efficienza ed efficacia.*

*Un po' come la ricognizione effettuata dalle tre AATO, delle opere, impianti, reti del servizio idrico integrato che ha prodotto un'immensa mole di documentazione alla quale sono seguiti i tre piani d'ambito. Nella riforma che più che "endoregionale" andrebbe definita "regionale" proprio poiché tocca l'assetto generale attuale delle funzioni amministrative della Regione, dopo la ricognizione delle medesime, andrebbe realizzato il "Piano d'Ambito". Ma questo è compito di estrema complessità ed importanza al quale auspichiamo che la Regione ed il sistema delle Autonomie locali sappia far fronte evitando soluzioni semplicistiche e affrettate. Ne è riprova che questa sfida al momento non solo non è in programma ma forse nemmeno nella mente di nessuna regione anche per la incertezza permanente del quadro del modello federalista nazionale.*

*Silvano Rometti*

*Fausto Galilei*