

PARTITO DEMOCRATICO *per l'ABRUZZO*

DIREZIONE REGIONALE



LE PROPOSTE DEL PD

PER LA RIFORMA DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO



NOVEMBRE 2010

LA PROPOSTA DELLA GIUNTA REGIONALE

1) In queste settimane la Giunta Regionale è tornata ad illustrare la sua proposta e ha motivato la sua scelta con una pesante, indiscriminata critica a tutti agli amministratori locali che – con appartenenze politiche diverse – hanno avuto la responsabilità dei disciolti ATO e delle attuali società di gestione in house, rendendoli di fatto responsabili di una **“politica di basso profilo”** che avrebbe portato **“al fallimento della gestione pubblica”** del servizio idrico integrato (S.I.I.) nella nostra regione.

Noi non sottovalutiamo le disfunzioni e le negligenze che pure possono essersi manifestate ed esse nel processo di riforma vanno affrontate in modo radicale; ma **respingiamo con nettezza un giudizio così grave e generalizzato** sugli tutti amministratori locali della regione. Tanto più quanto più esso è chiaramente **usato in modo strumentale per raggiungere da parte della GR il suo vero obiettivo: governare direttamente il servizio idrico!**

La Giunta Regionale infatti, sulla base di questo giudizio ed agitando – molto strumentalmente, come si vedrà – la bandiera della gestione pubblica dell’acqua (quasi che tale decisione sia una sua competenza e non degli enti locali), propone che sia **“la Regione a riprendersi il controllo dell’acqua”** e a **“riassumerne la guida”**. E per raggiungere questo obiettivo la Giunta Regionale propone di istituire l’**ATO unico**, cui dovrà corrispondere il **Gestore unico in house**, poiché così come si afferma nella relazione al disegno di legge, pur riconoscendo la possibilità che siano presenti più gestori nell’unico ambito delimitato, la Regione **“promuove l’unicità della gestione all’interno dell’ATO unico”**.

Secondo la Giunta Chiodi, la **riforma della gestione della risorsa idrica nella nostra regione** va **fondata** dunque non sul decentramento e la partecipazione degli Enti Locali e sul ruolo di indirizzo e controllo della Regione, ma al contrario **sulla mortificazione della classi dirigenti locali e su un ruolo diretto della Giunta nella gestione dell’acqua.**

Non c’è alcuna forzatura in quello che diciamo. Non solo per i giudizi appena riferiti, ma per l’**effettivo ruolo marginale riservato agli Enti Locali** con la proposta di ATO unico. E’ infatti difficile non considerare come **un ATO unico con tutti i 305 comuni della regione** (e pur prevedendo in tal caso da parte nostra tutte le necessarie correzioni alla norma, per dare opportunità ed equilibrio di rappresentanza ai comuni di dimensioni fra loro significativamente diverse) **finisca però per rendere davvero flebile la voce del singolo comune**, sia al momento delle scelte sia in caso di contrasto.

La tanto riforma sbandierata dalla Giunta Regionale si riduce così alla riproposizione di un vecchio e paternalistico modello di centralismo regionale.

2) Questa impostazione non solo è **inaccettabile sul piano politico**, ma è **destinata a scontrarsi proprio con la normativa nazionale di riforma dei servizi pubblici locali**, di recente ribadita dal **regolamento** n. 168 dello 07.09.2010, in vigore dal 27.10.2010 emanato con Decreto del Presidente della Repubblica.

Tale normativa – adottata anche in conformità delle direttive europee – stabilisce che la gestione dei Servizi Pubblici Locali (S.P.L.) di rilevanza economica (acqua, rifiuti, ecc.) è affidata **in via ordinaria mediante procedure competitive ad evidenza pubblica**, aperte a tutti i soggetti imprenditoriali o a società in qualunque forma costituite, ovvero a favore di società a partecipazione mista pubblico-privata ma solo a condizione che il socio privato sia stato individuato attraverso procedure ad evidenza pubblica che assicurino – contestualmente – alcune condizioni e caratteristiche del socio privato di cui si dirà fra breve.

Gli **affidamenti in deroga** sono possibili ma solo **per situazioni di assoluta eccezionalità** e la loro praticabilità è **condizionata** dall'esito di analisi economiche che – per **particolari condizioni di mercato espressamente riferite a quel singolo contesto territoriale** – dimostrino che con l'apertura al mercato ed alle regole della concorrenza non si fornirebbe un servizio rispondente alle necessità della collettività. La normativa vigente stabilisce inoltre che **la deroga andrà sempre richiesta alla Autorità Garante per la Concorrenze ed il Mercato (AGCM)** per tutti i servizi il cui valore economico superi la soglia dei 200.000 euro/anno. E non solo. La normativa detta **precise condizioni proprio per gli affidamenti in deroga del servizio idrico**, a conferma della delicatezza della materia e della attenzione che è riservata alla gestione della risorsa idrica. Si prevede infatti che l'ente richiedente debba **dimostrare e garantire** che la gestione in house sia in grado di assicurare:

- a) la chiusura dei **bilanci in utile**, escludendosi a tal fine qualsiasi trasferimento non riferito a spese per investimenti da parte dell'ente affidante o altro ente pubblico;
- b) il **reinvestimento** nel servizio di almeno l'**80% degli utili** per l'intera durata dell'affidamento;
- c) l'applicazione di una **tariffa media inferiore alla media del settore**.

Tali condizioni saranno inoltre sottoposte a **permanente verifica annuale** ed in caso di riscontro negativo si procederà alla immediata **revoca dell'affidamento** e ad un nuovo affidamento, secondo le procedure previste dalla normativa.

Come si vede, i requisiti che possono consentire l'affidamento in house del servizio idrico, sono molto più complessi del pur indispensabile requisito del cosiddetto "**controllo analogo**".

3) Stando così le cose, due interrogativi sono ineludibili:

- rilevato che il valore economico della gestione del S.I.I. – sulla base dei dati diffusi dalla Giunta Regionale – raggiunge in Abruzzo circa **100 milioni di euro/anno** ed anche volendo prescindere da tale valore, è possibile ritenere compatibile al quadro normativo appena richiamato, un'unica gestione in house sull'intero territorio regionale che finisce per configurare **una condizione di monopolio pubblico**, quando le regole europee – ed ora anche nazionali – prevedono come **condizione ordinaria** l'affidamento della gestione dei SPL **mediante procedure competitive ad evidenza pubblica?**
- davvero le **condizioni di mercato** nella intera regione **sono tali** ed i **requisiti e vincoli** per quel che riguarda i bilanci, i reinvestimenti e la tariffa **sono così certamente dimostrabili**, da consentire di richiedere ed ottenere la deroga per la gestione in house da parte dell'AGCM?

Qui i desiderata politici non contano ed è facile prevedere un **parere negativo** dell'AGCM. Certo, si tratta di un **parere obbligatorio, preventivo, ma non vincolante** e la **Giunta Regionale potrebbe quindi discostarsene**. Ma una tale scelta, come stabilisce la normativa, impone di **motivare le ragioni** che inducono a disattendere l'eventuale parere negativo dell'Autorità.

E' fin d'ora prevedibile – dunque – che la scelta della Giunta Regionale e le motivazioni da essa adottate **saranno impugnate a loro volta dinnanzi al giudice amministrativo** (sul piano della legittimità, ma anche della logicità, coerenza e razionalità) proprio **dagli operatori economici del settore (non solo locali)**, che certo non rinunceranno a concorrere alla gestione di un servizio il cui valore economico è quello prima ricordato.

La proposta della Giunta Regionale è dunque destinata a **finire in un vicolo cieco** ed a sollevare un tale, prevedibilissimo e **paralizzante contenzioso legale**, da far ragionevolmente dubitare che il vero obiettivo della Giunta sia in verità **un percorso destinato a concludersi lasciando spazio ad altre forme di gestione, non certo pubbliche**.

LE PROPOSTE DEL P.D.

Le ragioni politiche, le normative ed i rischi di paralizzante contenzioso legale di cui si è detto, ci inducono a **respingere il progetto della Giunta ed a proporre – in alternativa – un diverso impianto di riforma.**

4) Per quel che riguarda la **riforma degli ATO** insieme alle critiche prima illustrate, osserviamo come questa proposta venga spesso sostenuta anche con la necessità di ridurre il numero delle presidenze, dei consigli di amministrazione e di tutti gli altri costi che deriverebbero dalla eventuale istituzione, sia pure in numero ridotto rispetto all'attuale, di nuovi ATO sul territorio regionale.

Non sottovalutiamo questa necessità ed affermiamo che ad essa è possibile dare **una risposta ancora più radicale**, capace al tempo stesso di **valorizzare la responsabilità di governo degli Enti Locali**, che invece nella proposta di ATO unico della Giunta è solo proposta nella forma ma mortifica nella sostanza.

Il PD propone che i poteri e le competenze dei disciolti ATO siano trasferiti in capo alle quattro Province.

In tal modo non dovrà essere eletto alcun nuovo consiglio di amministrazione, neanche dell'ATO unico, poiché saranno i Consigli e le Giunte Provinciali ad assolvere i compiti degli organi degli ex ATO.

E tenuto conto della norma che prevede che la **riforma degli ATO debba essere fatta entro il 31.12.2010**, il **percorso attuativo della nostra proposta è certamente più rapido** e meno irto di difficoltà procedurali, come quelle legate alla deliberazione di adesione all'ATO unico di ben 305 comuni. Difficoltà delle quali c'è traccia persino nell'articolato del DDLL della Giunta Regionale. **Le stesse Province, come è noto, hanno avanzato una proposta analoga.**

Contestualmente e nella strategia di valorizzazione degli Enti Locali, **il PD propone che su tutti gli atti fondamentali di programmazione ed organizzazione deliberati dalla Provincia nella sua veste di Autorità d'Ambito (bilancio, investimenti previsti dai piani d'ambito, ecc.) sia obbligatorio il parere della Assemblea dei Sindaci dei comuni di quella provincia.**

In tal modo – per altro – sarà possibile **riconduurre ad un unico ente** – la Provincia appunto – la responsabilità di programmazione e di indirizzo in **due settori** assai delicati per i servizi pubblici di area vasta: il settore **idrico** e quello dei **rifiuti** (anch'esso sottoposto a riforma simile al settore idrico) e del quale le Province hanno già la titolarità.

5) Per quel che riguarda la **gestione del servizio**, coerentemente alla dimensione provinciale, andrà costituita **per ogni territorio provinciale una società mista pubblico-privato che – proprio nel pieno rispetto della normativa vigente – può ereditare fino alla naturale scadenza i contratti di gestione in precedenza affidati alle attuali società in house.**

A questo scopo è necessario **utilizzare il periodo transitorio previsto dalla normativa** per:

- a) sanare e rimuovere – ad opera dei titolari delle società in house – tutti gli elementi di eventuale anomalia riscontrati nelle attuali società, recuperando le caratteristiche proprie dell'in house providing. I tempi sono strettissimi, poiché ciò va fatto entro il **31.12.2010**, pena la decadenza, allo scadere di questa data, degli affidamenti in atto, con l'indizione delle relative conseguenti gare di affidamento, senza alcuna società a controllo pubblico in campo!
- b) si tratta dunque di un **passaggio delicato ed ineludibile** se si vuole davvero utilizzare l'**opportunità prevista a favore delle attuali società in house** che potrebbero continuare nella gestione del S.I.I. **fino alla naturale scadenza del contratto di affidamento**, a condizione che **entro il 31.12.2011**

esse si trasformino in **società miste pubblico-privato**, con l'individuazione del socio privato attraverso procedure di evidenza pubblica, **cui conferire – contestualmente – il 40% della società e precise funzioni operative nella società medesima.**

E' questa **l'unica vera possibilità per mantenere anche al pubblico ed in posizione di maggioranza nella società il controllo e la gestione del S.I.I.**

E' questa – anche – la **condizione più concreta per reperire sul mercato nuove, necessarie risorse**, se si vogliono fare gli **opportuni investimenti** per rendere sempre più efficiente ed efficace il servizio reso ai cittadini.

Tutto ciò fermo restando – naturalmente – quanto specificatamente previsto dalla normativa circa ***“la piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, nonché la spettanza esclusiva alle istituzioni pubbliche del governo delle risorse stesse”*** (cfr art. 1, comma 2).

Occorre dunque impostare subito le attività – che sono molteplici e complesse – per dare attuazione a questo percorso ed **ogni tergiversazione da parte della Giunta Regionale**, con improbabili percorsi diversi da quanto la norma effettivamente consente, diventa **irresponsabile e francamente sospetta.**

6) La riforma è anche l'occasione per introdurre nella governance del servizio idrico della nostra regione **un nuovo soggetto**, la cui funzione sia soprattutto destinata a **rafforzare la tutela del cittadino.**

Proponiamo l'istituzione di una Autorità Regionale di Garanzia e Vigilanza sulle attività di programmazione e gestione del Servizio Idrico Integrato.

Un soggetto terzo, cui affidare – ad esempio – **la verifica e la vigilanza degli standard di qualità** obbligatoriamente previsti nei contratti di servizio, in modo da garantire ai cittadini abruzzesi una **uniformità di trattamento su tutto il territorio regionale**; una sede di verifica e vigilanza – ad esempio – sui **criteri e razionalità delle tariffe** applicate dalle società di gestione, tenuto conto delle condizioni concretamente operative. Una sede cui **potrà preliminarmente rivolgersi il cittadino** per la tutela dei suoi diritti.

Infine, a tale Autorità potrebbero essere affidate per analogia anche compiti di monitoraggio sull'utilizzo più in generale della risorsa idrica e delle risorse ambientali della regione.

7) Nella nostra proposta la **Regione** torna dunque ad essere quello che deve essere: **sede della programmazione e degli indirizzi**. Ma la Regione è chiamata ad assolvere anche ad **un altro importante compito.**

Va infatti considerato come il processo di liberalizzazione e di apertura dei Servizi Pubblici Locali (non solo del servizio idrico) comporterà una nuova attenzione da parte dei **gruppi imprenditoriali non solo regionali, ma anche extra regionali e europei**, viste le opportunità economiche che anche in Abruzzo si apriranno.

E' necessario dunque che la Regione avvii proprie iniziative nei confronti delle **forze imprenditoriali e professionali abruzzesi** affinché esse siano messe nelle condizioni di **cogliere al meglio le opportunità** che potranno essere di **fertile incontro, ma anche di attrezzarsi al meglio alla sfida.**

Si noti a questo proposito che per il Servizio Idrico Integrato in Abruzzo – secondo una **stima CONVIRI** (Commissione Nazionale di Vigilanza sulle Risorse Idriche) **sviluppata su dati ricavati dai Piani d'Ambito attualmente in vigore in Abruzzo** – per migliorare la rete idrica, assicurare l'efficienza ambientale del

servizio, ridurre le perdite idriche, **per i prossimi 20 anni** occorrerà investire nella nostra regione **2.500 euro procapite/anno (su base regionale circa due miliardi e mezzo di euro l'anno)**. Le risorse potranno provenire **solo in parte dalla tariffa: 125 euro pro capite/anno (stima CONVIRI)**.

Anche il **sistema finanziario regionale** dovrà dunque misurarsi con questa novità e sul rapporto necessario con i gestori e l'imprenditoria per far fronte alla necessità.

E' il momento che la Regione, le forze economiche e sociali pongano **a tema questa materia**. Le opportunità che si aprono con il processo di riforma riguardano anche la **formazione delle nuove figure professionali** che occorreranno in Abruzzo; delle **nuove imprese che potrebbero formarsi** nella regione, ecc. (sia nel servizio idrico, sia in altri comparti dei servizi pubblici locali).

La istituzione di un **Tavolo Tecnico con le forze imprenditoriali, sindacali, professionali e di rappresentanza dei soggetti interessati** sarebbe la più ovvia – e comunque minima – delle scelte da fare con assoluta celerità.

8) Come si vede il processo di riforma dei servizi pubblici locali evoca la necessità di **una ambizione alta nell'intervento legislativo**, anziché inseguire da parte della Giunta Regionale improbabili quanto pericolosi disegni di accentramento, persino gestionale.

Tutto ciò deve manifestarsi anche nella capacità di produrre – da parte della Regione – **processi di riforma che non cambino ad ogni passaggio di legislatura**.

Si considerino a questo proposito due questioni essenziali:

- a) i processi di riforma, in particolare per i SPL di rilevanza economica, stanno definendo sempre più **modelli economici e di gestione di tipo industriale**, che non possono di certo ondeggiare in continuazione a seguito dei continui cambiamenti normativi, pena la loro stessa efficacia ed efficienza;
- b) se si vogliono **coinvolgere soggetti imprenditoriali sani, significativi ed efficienti**, è chiaro che essi non potrebbero considerare di loro interesse una loro partecipazione senza avere almeno la certezza di **stabilità del un quadro normativo di riferimento**.

E' per questo dunque che solleviamo la assoluta necessità che il **Consiglio Regionale sia messo nelle condizioni di dare all'Abruzzo assetti di riforma dei servizi pubblici – a cominciare da quello idrico – che siano stabili e duraturi nel tempo**. E' una necessità che poniamo alla attenzione ed alla responsabilità di tutte le forze politiche, sociali ed economiche dell'Abruzzo

-0-0-0-0-0-0-0-0-0-