

Relazione alla proposta di legge a iniziativa della consigliera Ruggeri

MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 28 DICEMBRE 2011, N. 30 “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RISORSE IDRICHE E DI SERVIZIO IDRICO INTEGRATO”

Signori Consiglieri,

la presente proposta di legge intende modificare la legge regionale 28 dicembre 2011, n. 30 "Disposizioni in materia di risorse idriche e di servizio idrico integrato".

Il Servizio Idrico Integrato (SII) è il servizio pubblico locale di interesse economico generale a rete costituito dall'insieme dei servizi di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue, che devono essere gestiti secondo principi di efficacia, efficienza ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie, e secondo canoni di sostenibilità ambientale.

Il servizio è organizzato all'interno di Ambiti territoriali ottimali (ATO), che le Regioni devono perimetrare sulla base di regole contenute sia nella disciplina generale in materia di Servizi Pubblici Locali (in particolare l'articolo 3-bis del d.l. 138/2011) sia nel Codice dell'Ambiente (d.lgs. 152/2006, terza parte) il quale non fissa limiti minimi dimensionali degli ATO, ma detta una serie di criteri per la delimitazione che fanno riferimento a:

1. unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione in favore dei centri abitati interessati;
2. unicità della gestione, cioè, erogazione sull'intero territorio dell'ATO di tutte le componenti del servizio idrico integrato da parte di un unico soggetto gestore;
3. adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici.

Per quanto riguarda i soggetti che sovrintendono all'organizzazione del servizio all'interno degli ATO, ovvero gli Enti di Governo degli ATO (EGATO) i riferimenti alle Autorità d'Ambito presenti nel Codice dell'Ambiente sono da intendersi riferiti agli enti ai quali le Regioni hanno trasferito le corrispondenti funzioni ai sensi della legge 23 dicembre 2009, n. 191, (articolo 2, comma 186-bis), che corrispondono, di fatto, agli enti di governo d'ambito di cui alla disciplina generale dei servizi pubblici locali.

Nel caso della Regione Marche, si è optato per la non coincidenza tra le Autorità d'Ambito che sovrintendono il servizio idrico e quelle che sovrintendono il servizio di igiene urbana. Gli EGATO del servizio idrico sono stati individuati dalle Assemblee di ambito di cui agli articoli 5 e 7 della l.r. 30/2011, costituiti mediante convenzione ai sensi dell'articolo 30 del TUEL.

Le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici sono attribuite all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) che, oltre a svolgere un ruolo rilevante inerente al controllo e monitoraggio, definisce regole quadro che gli enti competenti declinano in funzione delle caratteristiche dei diversi contesti locali, con ricadute sull'organizzazione, la pianificazione, la tariffazione e la gestione del servizio.

In merito alle modalità di gestione del servizio, la disciplina generale in materia di SPL prevede il gestore unico di ambito. La normativa settoriale sul SII prevede una deroga al principio dell'unicità gestionale solo nel caso in cui l'ATO abbia dimensioni regionali e, comunque, l'affidamento a gestore unico del servizio idrico integrato sia riferito a territori di estensione quantomeno provinciali. Ulteriori deroghe sono previste in riferimento alle:

1. gestioni in forma autonoma del servizio idrico integrato già esistenti sui territori dei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti;
2. gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano particolari caratteristiche qualitative della risorsa e del servizio.

Per quanto riguarda gli aspetti operativi, la gestione del servizio idrico deve essere affidata

dall'EGATO nel rispetto del piano d'ambito, del principio di unicità della gestione, e della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica.

In particolare, la normativa prevede che la gestione possa essere affidata secondo una delle seguenti modalità:

1. esternalizzazione a terzi mediante procedure ad evidenza pubblica sulla base delle disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;
2. affidamento diretto a società cosiddetta "in house" dell'ente affidante, purché vi sia il rispetto dei vincoli normativi vigenti e sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, vale a dire:
 - totale partecipazione pubblica;
 - statuti che prevedano che il controllo esercitato dall'ente aggiudicante sull'affidatario deve essere di contenuto analogo a quello esercitato dall'ente stesso nei confronti dei propri uffici (c.d. "controllo analogo");
 - svolgimento della quota prevalente dell'attività dell'affidatario in favore dell'ente aggiudicante, quantificata dal TUSP nell'80% del fatturato (c.d. attività prevalente);
3. società mista pubblico-privata, in cui la quota di partecipazione del soggetto privato non sia inferiore al 30% e la selezione del medesimo si svolga con procedure ad evidenza pubblica avente ad oggetto, al contempo, la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista (c.d. "gara a doppio oggetto").

In caso di affidamento diretto, fermi restando i vincoli di cui sopra, la società "in house" deve essere comunque partecipata dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale.

L'organizzazione del servizio idrico integrato nella regione Marche

Nella regione Marche sono attualmente operativi 5 Ambiti Territoriali Ottimali, istituiti con la l.r. 30/2011 e denominati con i nomi delle 5 Province, anche se la loro delimitazione non corrisponde esattamente ai territori provinciali, ma fa riferimento ai bacini idrografici dove operano i vari gestori del servizio.

Abbiamo quindi Ambiti territoriali dove opera un solo gestore (ATO2 - Viva Servizi Spa; ATO4 - Tennacola Spa; ATO5 - CIIP Spa) oppure Ambiti territoriali dove operano gruppi di due o più gestori (ATO1 - Marche Multiservizi Spa e Aset Spa; ATO3 - Astea Spa, Acquambiente Marche Srl, A.P.M. S.p.a, ASSM. Spa, ASSEM Spa, oltre ad alcune gestioni in economia in comuni montani e a Civitanova Marche).

I bacini di utenza degli ATO marchigiani, che vanno da un massimo di circa 400.000 utenti per l'ATO2 ad un minimo di circa 115.000 utenti per l'ATO4, sono tutti inferiori alla media nazionale, che risulta pari a 973.541 utenti per ATO (fonte: ReOPEN SPL, monitor idrico).

Nella regione attualmente operano 10 gestori su 5 ambiti, oltre ad 11 gestioni comunali in economia.

Dal punto di vista tecnico, pertanto, la gestione del servizio idrico risulta essere frammentata, e questa circostanza è senza dubbio una debolezza in un settore dove sono necessarie competenze gestionali importanti ed ingenti investimenti, che peraltro riguardano territori estesi, costituiti da bacini idrografici e reti di captazione, adduzione e distribuzione che spesso vanno al di là delle delimitazioni amministrative.

Basti pensare agli investimenti previsti per la realizzazione del cosiddetto "anello dei Sibillini" che, per fare fronte ai frequenti fenomeni di emergenza idrica nel sud delle Marche, dovrà condividere ed interconnettere le reti idriche di adduzione di un territorio che coincide con le attuali ATO3, ATO4 e ATO5, composto di oltre 130 comuni, per un investimento di 235 milioni di euro. Un programma finanziato dal piano nazionale di interventi nel settore idrico di cui al comma 516 dell'articolo 1 della legge 205/2017 (legge di bilancio 2018).

Dal punto di vista della forma giuridica degli affidamenti, nella regione Marche c'è una netta prevalenza di gestioni interamente pubbliche affidate a società di gestione "in house", ovvero partecipate interamente dai comuni verso i quali viene fornito il servizio.

Gli obiettivi della proposta di legge

La situazione dell'approvvigionamento idrico è critica in tutta la Regione, e non possiamo più permetterci reti di adduzione e distribuzione obsolete e perdite importanti di acqua potabile e ad uso irriguo. La risorsa idrica è diventata sempre più scarsa in gran parte della Regione sia a causa delle mutazioni climatiche, che portano ad un'alternanza di periodi siccitosi ed episodi alluvionali, sia per la modificazione degli equilibri idrodinamici del territorio causata dal terremoto del 2016, che ha inciso sulle portate idriche disponibili per gli usi idropotabili.

Non solo, la tutela dell'ambiente marino e la valorizzazione dell'offerta turistica richiedono altrettanti investimenti nella ristrutturazione del sistema fognario dei centri abitati (con la separazione di acque nere, da quelle grigie e pluviali) e nella depurazione delle acque reflue, che deve essere assicurata prima di ogni restituzione a mare della risorsa idrica.

E' necessario pertanto mettere in campo importanti investimenti nei prossimi anni, per aumentare la resilienza del sistema alle mutazioni climatiche e per salvaguardare l'ambiente.

Gli economisti sono concordi nel ritenere che la riduzione della frammentazione delle gestioni del servizio idrico aumenterebbe efficienza del sistema e la capacità di investimento. E' opportuno pertanto un quadro giuridico che favorisca questo processo, ma mantenendo la risorsa idrica in mani pubbliche, secondo il modello prevalente nella regione.

L'obiettivo primario della proposta di legge è quindi di ridurre la frammentazione del servizio agendo sul numero degli ambiti territoriali, che vengono ridotti da 5 a 2, e portando il bacino di utenza di ciascun ambito ad una dimensione più in linea con la media nazionale. Con la nuova delimitazione degli ambiti, infatti, risulteranno circa 750.000 utenti per ambito.

Sulla base della spesa media pro capite regionale per il servizio idrico integrato, per ognuno dei due nuovi ambiti territoriali previsti ci sarebbero entrate dal servizio idrico per circa 300 milioni di euro l'anno.

Questa maggiore dimensione territoriale, unita alla previsione di legge del gestore unico d'ambito, favorirebbe l'aggregazione delle gestioni, e quindi la programmazione degli investimenti, la progettazione e l'esecuzione dei lavori, con la riduzione delle stazioni appaltanti e la concentrazione di competenze e di risorse.

Una minore frammentazione aumenterà la capacità di investimento dei gestori d'ambito, che potranno contare su maggiori flussi di autofinanziamento e l'accesso agli strumenti di finanza sostenibile, oltre a consentire la riduzione dell'incidenza dei costi fissi mediante l'ottenimento di economie di scala, in particolare nelle spese tecniche, generali ed amministrative, ed in quelle del personale dirigenziale e di staff.

Nel sud delle Marche, in particolare, si realizzerebbe una integrazione amministrativa già sperimentata nell'Accordo di programma per la realizzazione dell'anello dei Sibillini, un progetto che già prevede la condivisione tra i tre attuali ambiti territoriali dell'approvvigionamento delle risorse idriche, interconnettendo i diversi sistemi di adduzione del Pescara, dei Sibillini, del Tennacola e del Nera.

Il programma prevede un investimento di 235 milioni di euro e l'individuazione dell'Ente realizzatore nella CIIP S.p.A. di Ascoli Piceno, che agirà in rappresentanza anche dei gestori Tennacola S.p.A. e SI Marche S.c.r.l., secondo gli accordi tra i rispettivi gestori del Servizio Idrico Integrato.

La proposta di legge va nella direzione del rafforzamento e del consolidamento del modello pubblico di gestione del servizio idrico, largamente maggioritario nella regione Marche. Un modello peraltro favorito da un accesso privilegiato ai finanziamenti pubblici, come risultato anche nei bandi del P.N.R.R..

Data la composizione dei gestori attualmente presenti nella regione, infatti, l'approvazione di questa proposta di legge incentiverebbe processi di aggregazione e di collaborazione tra gestori omogenei da un punto di vista della forma giuridica, essendo quasi tutti composti da società pubbliche "in house", agevolando l'affermazione del modello maggioritario.

Le modalità di affidamento del servizio al gestore unico di ambito, pertanto, potranno continuare a prevedere l'affidamento diretto "in house", salvo diversa determinazione da parte delle

Assemblee d'ambito, quali Enti di Governo degli ATO.

Un allargamento dei confini degli ATO oltre la dimensione provinciale favorirebbe anche il superamento di dinamiche localistiche e di campanile, che in alcuni territori frenano lo sviluppo e gli investimenti.

Si evidenzia che la previsione del gestore unico di ambito non comporta necessariamente la fusione dei gestori attuali, ma sono possibili forme di aggregazione diverse secondo le esigenze dei territori, quali i Consorzi e le Associazioni Temporanee di Imprese.

Un altro obiettivo della proposta di legge è quello di rendere più democratiche le decisioni assunte dalle Assemblee d'ambito, riservando la partecipazione agli ATO ai Comuni, quali enti che rappresentano direttamente i cittadini interessati dal servizio. Il ruolo delle Province permane per quelle che sono le loro competenze specifiche in materia di ambiente e tutela del territorio, ma gli ATO, assumendo una dimensione sovra-provinciale, acquisiscono maggiore indipendenza ed esaltano il ruolo dei Sindaci.

La proposta di legge, quindi, non prevede quote di partecipazione agli ATO riservate alle Province, che partecipano alle Assemblee d'ambito ma senza diritto di voto.

Il voto alle Province, infatti, aumenta ingiustamente il peso dei Comuni rappresentati dai sindaci che costituiscono la lista di maggioranza eletta in provincia.

La partecipazione democratica è assicurata prevedendo il numero degli abitanti residenti in ciascun Comune quale criterio principale per il riparto delle quote di partecipazione dei Comuni negli ATO. Si prevede un correttivo per tenere conto dell'estensione territoriale dei Comuni, quale elemento significativo per l'organizzazione del servizio, con un peso pari al 20% del totale.

La proposta di legge, per ultimo, rafforza le funzioni della Consulta degli Utenti, attribuendo a questo importante organo pareri obbligatori sui principali atti delle Assemblee di ambito che riguardano direttamente gli interessi degli utenti del servizio idrico.

La Consulta degli Utenti, infatti, dopo oltre 10 anni dall'entrata in vigore della legge 30/2011 non risulta ancora costituita, e questa circostanza sta negando l'effettività della partecipazione pubblica prevista dalla legge stessa.

Viene inoltre prevista la pubblicazione nel sito istituzionale degli ATO dei pareri e degli atti della Consulta degli Utenti, ai fini di una maggiore trasparenza e possibilità di controllo da parte dei singoli cittadini.

L'articolazione del provvedimento

Con l'articolo 1 si modifica la lettera a) del comma 3 dell'articolo 2 della l.r. 30/2011, specificando che la convenzione-tipo per la costituzione delle Assemblee di ambito debba essere redatta secondo quanto previsto dai commi 4 e 5 dell'articolo 5.

Con l'articolo 2 si modifica l'articolo 4 della l.r. 30/2011, conferendo alla Consulta degli Utenti la funzione di esprimere pareri obbligatori sui principali atti delle Assemblee di ambito che riguardano gli interessi degli utenti del servizio. Viene inoltre prevista la pubblicazione nel sito istituzionale degli ATO dei pareri e degli atti della Consulta degli Utenti.

Con l'articolo 3 si modifica l'articolo 5 della l.r. 30/2011, disponendo che l'Assemblea di ambito sia la forma associativa composta dai Comuni ricadenti in ciascuno Ambito Territoriale Ottimale, escludendo dall'associazione le Province, e che il riparto delle quote di partecipazione tra i Comuni che compongono l'ATO sia effettuato per l'80% in base alla popolazione residente in ciascun Comune, e per il 20% in base alla estensione territoriale di ciascun Comune.

Con l'articolo 4 si modifica l'articolo 6 della l.r. 30/2011, disponendo in merito al numero ed alle delimitazioni degli ATO, che vengono ridotti da 5 a 2, e semplificando la disciplina prevista per le modificazioni delle delimitazioni degli ATO.

Con l'articolo 5 si modifica l'articolo 7 della l.r. 30/2011, rivedendo la disciplina delle Assemblee d'ambito sulla base della nuova composizione degli ATO, e prevedendo la partecipazione alle riunioni dei Presidenti delle Province senza diritto di voto. Nello stesso articolo vengono inserite precisazioni in merito ai contenuti della convenzione per la gestione del SII e delle modalità di affidamento del servizio.

Con l'articolo 6 si modifica l'allegato A alla l.r. 30/2011, sulla base della nuova delimitazione degli ATO. Nel nuovo allegato A si prevede che i Comuni che fanno parte degli attuali ATO n. 1 e 2 vadano a confluire nel nuovo ATO n. 1 Marche Nord, e che i Comuni che fanno parte degli ATO n. 3, 4 e 5 vadano a confluire nel nuovo ATO n. 2 Marche Sud.

L'articolo 7 contiene le norme transitorie e finali, che prevedono i tempi di costituzione e di operatività dei nuovi Ambiti Territoriali Ottimali e delle relative Assemblee d'ambito, oltre a prevedere il subentro nei rapporti giuridici pendenti.

L'articolo 8 abroga le norme della l.r. 30/2011 non più attuali.

L'articolo 9 dispone l'invarianza finanziaria.

L'articolo 10 contiene la clausola valutativa, disponendo che la Giunta relazioni annualmente al Consiglio-Assemblea legislativa regionale in merito all'attuazione ed ai risultati ottenuti dalla legge.

Oneri

Dall'applicazione della presente legge non derivano, né possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione Marche.