

**NOTE SULLA DELIBERA DI GIUNTA REGIONALE DELLA CAMPANIA N°. 204 DEL 24/06/2013
PUBBLICATA SUL BURC N°.50 DEL 16/SETTEMBRE/2013 CON OGGETTO:**

DISEGNO DI LEGGE “RIORDINO SERVIZIO IDRICO INTEGRATO”

Questo parere ha carattere tecnico/politico. L’obiettivo principale è quello di verificare se la proposta di legge regionale analizzata persegua l’obiettivo di gestione pubblica del ciclo integrato delle acque. Per questo motivo la selezione degli articoli o dei brani da esaminare si fonda sulla necessità d’individuare, d’inquadrare e spiegare le criticità della norma, che impediscano l’attuazione dei percorsi delineati e imposti dall’esito del referendum del 2011.

INCIPIT

Il parere che segue è costituito da una struttura principale e da conclusioni finali. La prima parte spiega il testo analizzandolo articolo per articolo. Questo parere, sebbene abbia carattere scientifico, utilizza un linguaggio divulgativo, poiché si propone come scopo quello di essere destinato oltre che a professionisti di settore, enti pubblici e privati, ai singoli cittadini, ai comitati e ai movimenti. L’analisi riporta il brano di riferimento, alleggerito con omissis nelle parti di minor interesse per questo studio, cui segue una nota esplicativa, che dia il senso della lettera, ma anche degli intenti perseguiti con la norma. Il commento ha una base giuridica e scientifica, ma i riferimenti specifici alle leggi di settore e agli studi scientifici non sono quasi indicati; l’obiettivo, perseguito attraverso un alleggerimento del testo, è quello di rendere maggiormente fluida la lettura, pur garantendo una base tecnica solida.

Le conclusioni spiegano sinteticamente l’obiettivo della proposta di legge regionale e individuano sinteticamente il metodo per redigere una proposta di norma alternativa, che punti alla ripubblicizzazione del servizio idrico integrato e alla tutela dei diritti dei cittadini e dell’ambiente.

I.I.S.P.A.

Istituto Italiano per gli Studi delle Politiche Ambientali

PREMESSA

Le Regione Campania con atto di Giunta ha approvato un testo di legge di riordino del Servizio Idrico Integrato da sottoporre al Consiglio per l'approvazione.

La proposta si fonda sull'istruttoria compiuta dal Settore competente e la proposta è a firma dell'assessore all'Ambiente. La premessa introduce la delibera con l'analisi della legislazione di riferimento a partire dalla cd. Legge Galli fino alla legge regionale n°5 del maggio 2013. Il testo non contiene alcun riferimento al referendum del 2011, all'esito dello stesso, né alle conseguenze degli effetti abrogativi di questo.

La norma è costituita da 26 articoli, oltre a un allegato ed è organizzata in tre titoli, il primo titolo è suddiviso in due capitoli. Il primo contiene le disposizioni generali e di organizzazione ed è suddiviso in principi e norme generali (artt.1 e 2) e organizzazione del servizio idrico integrato (artt. 3-11), il secondo contiene la disciplina della gestione del servizio (artt. 12-20) e il terzo le disposizioni finali e transitorie (artt. 21-26). Segue poi l'allegato A.

TESTO e ANALISI

“TITOLO I – DISPOSIZIONI GENERALI E DI ORGANIZZAZIONE - Capo I – Principi e norme generali. Art. 1 Oggetto e finalità.

La presente legge disciplina l'organizzazione e la gestione, in ambito regionale, delle risorse idriche e del servizio idrico integrato, nel rispetto della normativa statale in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Il servizio idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue ed è gestito, in conformità con la vigente

I.I.S.P.A.

Istituto Italiano per gli Studi delle Politiche Ambientali

normativa comunitaria e nazionale di settore, secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione e di leale cooperazione con gli enti locali.

Le disposizioni della presente legge si applicano anche agli usi industriali delle acque gestite nell'ambito del servizio idrico integrato."

I principi

Ogni legge, nella parte introduttiva, indica a quali principi s'ispira. I primi articoli di solito sono generici e particolarmente inclusivi, pur definendo l'oggetto e la materia di cui si tratta successivamente. Essa costituisce una sorta di cornice all'interno della quale si sviluppa la norma.

L'oggetto

Nel nostro caso, l'oggetto dichiarato è l'organizzazione del Servizio Idrico Integrato, che secondo la proposta deve avvenire nel rispetto della normativa ambientale garantendo i livelli essenziali delle prestazioni e le competenze degli enti locali, nel rispetto delle regole della concorrenza. Già nei principi, quindi, si punta a chiarire che l'acqua deve essere gestita secondo le regole del mercato. La proposta di legge contrasta sin dal primo articolo con lo spirito dell'esito del referendum del 2011.

Il capoverso successivo spiega cosa con questa proposta di legge s'intenda per servizio idrico integrato. Esso comprende la captazione, l'adduzione e la distribuzione di acqua a usi civili, le fognature e la depurazione delle acque reflue. Manca ogni riferimento, e non se ne rinviene nel resto del testo, all'ipotesi di riciclaggio dell'acqua e all'utilizzo dell'acqua pulita da distribuire mediante la realizzazione d'impianti dedicati e di una rete duale. Viene completamente disapplicata la normativa nazionale che indica questi e altri strumenti da mettere in campo per una politica che preservi la risorsa e tuteli l'ambiente. Una sorta di chiara involuzione nell'approccio ai profili ambientali della vicenda considerato che, già nel 1994, la cd. Legge Galli prevedeva

I.I.S.P.A.

Istituto Italiano per gli Studi delle Politiche Ambientali

un'organizzazione del ciclo integrato delle acque compatibile con l'utilizzo e il riutilizzo delle acque pulite, da destinare agli scopi non potabili. E' bene spiegare il passaggio poiché è importante comprendere qual è l'anello mancante, che dovrebbe completare il ciclo integrato. Destinare l'acqua alle finalità alimentari, è cosa diversa dal disporre che la pregiata risorsa potabile sia utilizzata per ogni scopo, quale il lavaggio, l'irrigazione e gli altri innumerevoli, cui andrebbe destinata acqua semplicemente pulita. La potabilizzazione dell'acqua impone sforzi, impegno energetico e materiale d'altro tipo, nonché costi, che andrebbero riservati alla quota della risorsa da destinare alle finalità alimentari e agli altri scopi affini. La legge regionale non prevede alcuna differenziazione negli usi dell'acqua.

La conferma del fatto che v'è una chiara volontà di destinare l'acqua potabile a ogni scopo l'abbiamo nell'ultimo passaggio dell'articolo, che stiamo leggendo, lì dove dichiara che questa normativa disciplina pure l'uso industriale delle acque, da intendersi chiaramente come uso industriale della sola acqua potabile, considerato che non è prevista la possibilità di disporre di acqua semplicemente pulita e di una rete di trasporto della stessa.

La prima parte dell'articolo, nella quale si afferma la volontà di applicare la normativa in materia di ambiente, viene dunque immediatamente disattesa dalla seconda parte. Il cd. principio di prevenzione, che rinveniamo nell'articolo 174 del Trattato Istitutivo della CE, impone di affrontare le questioni ambientali pianificandone la gestione, lì dove possibile, con lo scopo di prevenire le emergenze. Nel nostro caso è possibile prevenire, ma la Regione individua soluzioni inadeguate e non compatibili con i principi ambientali. La proposta della Regione Campania, negli articoli successivi, prevede, infatti, la possibilità che si debbano gestire e prevenire emergenze/carenze idriche, ma individua la soluzione all'emergenza in un razionamento della risorsa e non nella pianificazione di un sistema oculato di riduzione degli sprechi e di corretto utilizzo dell'acqua potabile distinto dall'uso di acqua pulita. Non valuta cioè la possibilità di adoperarsi nella pianificazione e costruzione degli strumenti finalizzati a governare lo sfruttamento delle fonti con lo scopo di evitare le emergenze ambientali e si limita a individuare il rimedio nelle sole restrizioni da applicare alle popolazioni nell'ipotesi accorra una condizione di carenza idrica.

Il principio di prevenzione

L'Articolo 174 del Trattato Istitutivo della comunità europea stabilisce che: “La politica della Comunità in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell’ambiente; protezione della salute umana; utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. [...] La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela [...]. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell’azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente [...]Nel predisporre la sua politica in materia ambientale la Comunità tiene conto: dei dati scientifici e tecnici disponibili.”

La lettura dell’ultima parte del testo della norma comunitaria spiega che la proposta di legge regionale deve fondarsi su una base scientifica ed essere consequenziale. La norma che stiamo esaminando, in tal senso è assolutamente carente. Come dal titolo, che individua l’oggetto, la legge dovrebbe regolare l’organizzazione del Servizio Idrico Integrato, mentre è semplicemente una norma che risponde a un’istanza di pianificazione dell’affidamento delle gestioni aziendali. In sostanza, come è possibile confermare con la lettura di passaggi successivi, è una norma di privatizzazione, che contraddice l’esito referendario del 2011.

“Art. 2 Principi generali.

La Regione e i comuni della Campania, nell’ambito delle competenze attribuite dalla Costituzione, dalla legislazione statale e dalla presente legge, riconoscono che l’acqua è un bene essenziale per la vita umana e assicurano la disponibilità e l’uso dell’acqua potabile a tutti i residenti della Regione provvedendo alla tutela e alla corretta utilizzazione delle risorse idriche, secondo principi di solidarietà, di salvaguardia delle aspettative dei diritti delle generazioni future, di rinnovo e di risparmio delle risorse e di uso multiplo, con priorità per il soddisfacimento delle esigenze idropotabili della popolazione, nel rispetto delle direttive comunitarie di settore. La disponibilità e l’uso dell’acqua potabile,

I.I.S.P.A.

Istituto Italiano per gli Studi delle Politiche Ambientali

nonché dell'acqua necessaria per il soddisfacimento dei bisogni umani, costituiscono diritti inviolabili ed inalienabili della persona.

La Regione Campania disciplina, con successivo regolamento, le modalità per l'approvvigionamento dell'acqua, ai fini della tutela del diritto di ciascun individuo al minimo giornaliero.”

Il diritto all'acqua

L'articolo 2 riconosce il diritto umano all'acqua. Questo è un passaggio fondamentale e chiaro. Ciononostante rinveniamo una discrasia tra il riconoscimento del diritto e l'imposizione del "rispetto delle direttive comunitarie di settore" lì dove non si precisa che debbano essere compatibili con gli indirizzi forniti con l'esito del referendum del 2011. L'orientamento comunitario, come quello della BCE (Banca Centrale Europea) e dell'FMI (Fondo Monetario Internazionale), punta a riconoscere l'acqua come merce, come bisogno, come bene del mercato e non come diritto e bene fuori dal mercato. In Italia, i cittadini, nell'esercizio della sovranità popolare, hanno già fornito il proprio indirizzo chiaro e vincolante per le Autorità locali, regionali, nazionali e per gli organismi internazionali. La decisione degli italiani non può essere compressa, né i cittadini, prima "Istituzione" della Repubblica, possono essere esautorati nelle proprie decisioni. La dizione corretta della proposta di legge regionale, pertanto, ai fini della compatibilità con la legislazione attuale, potrebbe certamente ribadire il "rispetto delle norme comunitarie di settore" ma dovrebbe aggiungere: "purché compatibili con lo spirito dell'esito del referendum del 2011".

Il minimo giornaliero

Il secondo capoverso dell'articolo in esame, da una parte riafferma il diritto all'acqua riconoscendo il "diritto di ciascun individuo al minimo giornaliero" dall'altra, però, non stabilisce la misura del minimo che spetterebbe inderogabilmente a ogni individuo; misura che potrebbe esser fissata da subito in 50 litri, secondo i parametri dell'OMS.

I.I.S.P.A.

Istituto Italiano per gli Studi delle Politiche Ambientali

La norma non chiarisce cosa intenda quando riserva a un successivo regolamento la fissazione delle “modalità di approvvigionamento dell’acqua” che deve essere garantita quale minimo vitale. La modalità attuale è che l’approvvigionamento d’acqua avviene prelevandone dal rubinetto di casa. La modalità alternativa, chiaramente già nelle intenzioni dell’ermetico legislatore, andrebbe dichiarata subito e verificata nella sua accettabilità. Considerate le forzature alle norme nazionali e internazionali contenute nella proposta, non è possibile escludere che il legislatore regionale stia valutando di proporre che il minimo vitale vada garantito, ma l’approvvigionamento debba avvenire rifornendosi con taniche da fontanine poste sulla via pubblica, ipotesi non peregrina come ci insegna la storia recente del nostro Paese. Ciò consentirebbe il distacco dell’acqua che arriva nelle case, nell’ipotesi che coloro che non fossero in grado di pagare si rendessero morosi. Considerato che la proposta di legge non risponde alle istanze dei cittadini, bensì alle necessità delle lobby, non è possibile lasciare troppi vuoti da colmare alla Giunta o agli Uffici amministrativi, che punterebbero certamente a favorirle ulteriormente; è necessario che il Consiglio espliciti ogni passaggio.

Infine, val la pena approfondire un passaggio. La regione intende garantire universalmente il diritto all’acqua, ma poi pone delle restrizioni incongruenti lì dove prevede di assicurarne il riconoscimento ai soli residenti.

*“Capo II- Organizzazione del servizio idrico integrato - Art. 3 **Articolazione delle competenze***

La disciplina regionale del servizio idrico integrato, nel rispetto di quanto previsto dalla legislazione statale vigente in materia, è improntata al principio di separazione tra l’esercizio delle funzioni di programmazione e regolamentazione e quelle di gestione, nonché ai principi di differenziazione territoriale e di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio. (Omissis)”

I criteri organizzativi

L'Art. 3 indica ancora i principi cui il legislatore regionale intende ispirarsi nel dettare le regole di funzionamento del Servizio Idrico Integrato. In particolare, ribadisce il rispetto della legislazione nazionale in materia, dichiarando di applicare il criterio di proporzionalità. La lettura del testo contraddice quest'affermazione di principio. Di seguito, verifichiamo, infatti, come in contrasto con la normativa nazionale vi sia una tendenza all'accorpamento sproporzionato dei territori e come il principio nazionale della provincializzazione degli Ato (Ambiti Territoriali Ottimali), che ha sostituito l'obbligo di rispetto del bacino idrografico, sia violato; le perimetrazioni riportate all'allegato A seguono, infatti, una logica del tutto autonoma e non dichiarata, ma evidente se consideriamo la geografia delle lobby presenti sul territorio e le necessità di queste.

“Art. 4 Competenze della Regione

– omissis - La Regione, inoltre, relativamente ai servizi di captazione e adduzione di rilevanza strategica regionale di cui al comma 3, provvede: (omissis)

b) alla scelta del modello gestionale nell'ambito delle forme previste dalla normativa nazionale e comunitaria; (omissis)

5. La Regione promuove la determinazione di criteri per la perequazione delle tariffe del servizio idrico integrato tra i diversi territori regionali. (omissis)”

Le competenze della Regione

L'articolo 4, nella parte in esame, regola i poteri della Regione, che ha trattenuto per sé le competenze sui grandi acquedotti. In considerazione dell'esito del referendum del 2011, la Regione dovrebbe puntare alla ripubblicizzazione degli acquedotti già privatizzati nel proprio territorio. Al contrario, nelle intenzioni della norma, l'azione della Regione dovrà ispirarsi alle leggi nazionali e

I.I.S.P.A.

Istituto Italiano per gli Studi delle Politiche Ambientali

comunitarie, dichiaratamente orientate verso forme di privatizzazione delle gestioni. L'orientamento comunitario potrebbe non incidere sulla formulazione della proposta di legge se non fosse la stampella/argomento al quale cerca di aggrapparsi sovente il legislatore nazionale e regionale quando tenta di forzare in una direzione, che confligge con gli interessi dei cittadini. Funziona come il richiamo a un non definito "interesse nazionale superiore", in nome del quale giustificare i disastri da provocare; analogamente la Regione, che si guarda bene dal prendere posizione e dar seguito al mandato conferito dai cittadini che hanno deciso che in Italia la gestione dell'acqua deve essere pubblica; essa si aggrappa genericamente alla doppia stampella degli indirizzi comunitari e del legislatore nazionale, che sovente si oppone alla volontà del popolo sovrano.

“Art. 5 Ambiti territoriali ottimali (ATO)

1. In conformità a quanto disciplinato dagli articoli 147 del decreto legislativo n. 152/2006, nonché ai sensi dell'articolo 3-bis del decreto legge 13 agosto 2011, n.138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito in legge 148/2011, il territorio della Regione Campania è articolato in tre ATO per l'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato, come individuati dall'allegato A. (omissis)

3. Gli ATO per la gestione del servizio idrico integrato, come delimitati dalla legge regionale 25 maggio 1997, n. 14 (Direttive per l'attuazione del servizio idrico integrato ai sensi della legge 5 gennaio 1994, n. 36), sono soppressi.”

I tre ATO

L'articolo 5 riguarda la perimetrazione degli ATO e stabilisce che la regione Campania sia divisa in tre ATO. Gli ATO delle acque, che sta per Ambito Territoriale Ottimale, sono consorzi di Comuni che si costituiscono per l'organizzazione della gestione dell'acqua. Sono enti pubblici che

non gestiscono direttamente il Servizio Idrico Integrato, ma si adoperano per affidare la gestione, di cui curano il coordinamento e il controllo. Gli ATO hanno funzioni pianificatorie, di programmazione e deliberano le tariffe, con i limiti e i paletti imposti dalle disposizioni dalle diverse Autorità competenti. In origine con la cd. Legge Galli, la perimetrazione degli ATO doveva seguire l'andamento del bacino idrografico. Il bacino idrografico è l'area nella quale in dipendenza delle condizioni territoriali è più facile e normale realizzare il ciclo integrato delle acque. La norma del 1994 era fortemente ispirata a principi di carattere ambientali. Chiedere che gli ATO fossero perimetrati sul bacino idrografico significava voler a favorire il ciclo integrato delle acque. Imporre di perimetrare gli ATO solo in aderenza al perimetro amministrativo di altri Enti (province, regioni) significa sacrificare la necessità di tutela della preziosa risorsa. Le "evoluzioni" normative hanno cancellato l'obbligo di attenersi al bacino idrografico e hanno sancito la regola della provincializzazione. La perimetrazione degli ATO deve coincidere col territorio di almeno una Provincia. Ciò sta a significare che non è esclusa la possibilità di perimetrare i costituenti ATO sulla base del bacino idrografico, laddove includano il territorio della provincia. Anzi tale scelta è auspicabile nel rispetto dei principi di tutela dell'ambiente.

La proposta di legge regionale, che stiamo esaminando, non attua nessuna politica ambientale, le perimetrazioni non rispettano il bacino idrografico. La proposta però non applica neppure la regola della provincializzazione. I principi e i criteri che hanno orientato la norma non sono dichiarati, ma sono abbastanza evidenti al lettore che abbia una conoscenza dello status quo reale.

"Art. 6 Articolazioni territoriali degli Ambiti territoriali ottimali

- 1. Il territorio degli ATO è ripartito in articolazioni territoriali .*
- 2. I confini delle suddette articolazioni territoriali sono individuati in base alle infrastrutture esistenti, ai criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e ai principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, favorendo le autonome aggregazioni dei comuni già in essere per servizi anche diversi dal servizio idrico integrato.*
- 3. Le articolazioni territoriali di cui al comma 1 sono approvate entro sei mesi*

I.I.S.P.A.

Istituto Italiano per gli Studi delle Politiche Ambientali

dall'entrata in vigore della presente legge, con delibera di Giunta regionale, sentito il Consiglio delle autonomie locali o, se non ancora costituito, la Conferenza Regione- Autonomie locali.”

La distribuzione delle Gestioni/Concessioni

L'art. 6 è una norma apparentemente innocua. Considerata, infatti, la vastità degli ATO, solo tre per l'intero territorio regionale, si tenta apparentemente di porre rimedio alla difficoltà di gestione di un territorio così vasto, attraverso la costruzione di aggregazioni interne agli ATO, che abbiano una dimensione quantomeno inferiore. La norma, dunque, conterrebbe un errore e a un tempo il rimedio al proprio errore. Impone la creazione di ATO troppo vasti per poter funzionare, ma a un tempo tenta di porre rimedio prevedendo la creazione delle articolazioni territoriali.

I sub-ATO

I tempi e le modalità di approvazione delle perimetrazioni delle articolazioni fanno sorgere alcuni interrogativi. La norma stabilisce che le articolazioni debbano essere approvate entro sei mesi dalla propria entrata in vigore e assegna tale compito alla Giunta regionale. La Regione, quindi, ipotizza la creazione di veri e propri sub ambiti che denomina articolazioni territoriali. Non si tratta semplicemente di aggregazioni tra Comuni interne agli ATO. Se così fosse la loro perimetrazione, pianificazione e organizzazione sarebbe deliberata dagli ATO stessi, ovvero dai Comuni che ne fanno parte, sulla base di un Piano d'Ambito, cioè di un dato scientifico.

Se consideriamo che le articolazioni territoriali di fatto sono dei SUB-ATO, dovrebbero essere perimetrati dal Consiglio regionale. La Giunta regionale, che propone l'approvazione di questa legge, invece, riserva a se stessa questa funzione chiedendo al Consiglio regionale una delega in bianco per disegnare i Sub-ambiti/articolazioni.

Art. 7 Convenzione

(Omissis) La convenzione di aggregazione di cui al comma 1, disciplina l'appartenenza dei comuni all'ATO nonché le modalità di organizzazione e funzionamento dell'assemblea d'ambito e la costituzione di uffici comuni anche strutturati in articolazioni territoriali omogenee, individuate secondo le modalità stabilite all'articolo 6. (omissis)

Il funzionamento degli ATO

L'articolo 7 pianifica la fase di costituzione dei nuovi ATO fissandone le modalità. Stabilisce, altresì, il funzionamento degli uffici dell'ATO prevedendo che possano essere organizzati e strutturati anche seguendo le perimetrazioni delle articolazioni territoriali. Questo passaggio è molto importante poiché chiarisce che gli uffici dovrebbero svolgere l'attività di coordinamento delle articolazioni. Di fatto, come vediamo di seguito, la legge regionale punta a esternalizzare il servizio di coordinamento affidandolo a soggetti privati ai quali, successivamente, l'ATO è vincolato ad affidare anche la gestione del ciclo integrato delle acque per l'intero perimetro dell'articolazione.

Articolo 8 L'assemblea d'ambito (omissis)

Art. 9 Funzioni dell'assemblea d'ambito

(Omissis) L'assemblea d'ambito esercita le seguenti funzioni:

(omissis)

f) provvede all'affidamento del servizio;

g) sceglie la forma di gestione;

(omissis)

La forma di Gestione

L'articolo 9 stabilisce che l'assemblea provvede ad affidare la gestione del servizio idrico integrato e stabilisce la forma della gestione. La norma non contiene alcun riferimento alla gestione pubblica né alla ripubblicizzazione delle gestioni private in essere.

Art. 10 Il Presidente, vicepresidente e ufficio di presidenza (omissis)

Art. 11 Compensi (omissis)

TITOLO II GESTIONE DEL SERVIZIO

Art. 12 Gestore del servizio idrico integrato

1. Per garantire che la gestione unitaria risponda a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, l'assemblea d'ambito, entro dodici mesi dall'approvazione della presente legge, sceglie il gestore coordinatore del servizio idrico integrato, per ogni articolazione territoriale di cui all'articolo 6, con le modalità di affidamento previste dalla legislazione nazionale e comunitaria. La convenzione di gestione di cui al comma 4 contiene le clausole relative ai rapporti fra il gestore coordinatore e gli altri gestori che operano nella stessa articolazione territoriale.

2. Alla scadenza delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore della presente legge nonché alla data di cessazione dei contratti di affidamento in essere, l'assemblea d'ambito affida al soggetto coordinatore di cui al comma 1 la gestione dei servizi oggetto dei contratti di affidamento scaduti o decaduti. (omissis)

L'appalto per il coordinamento

L'articolo 12 spiega che per garantire la gestione unitaria del servizio idrico integrato, entro dodici mesi, sia individuato un soggetto gestore che coordini il servizio dell'articolazione/sub-ambito. La norma stabilisce che l'unitarietà della gestione debba essere garantita da un soggetto esterno all'ATO, il fornitore di un servizio, che si frapponga tra l'ATO e le gestioni esistenti sul territorio. La soluzione individuata è chiaramente impropria. La funzione di coordinamento appartiene all'ATO; l'art. 7 prevede che gli uffici dell'ATO possano essere organizzati proprio in funzione delle articolazioni/sub-ambiti. L'esternalizzazione del servizio non è giustificata, se non dalla volontà garantire la successiva privatizzazione della concessione di gestione del servizio idrico integrato da affidare a un unico soggetto per il territorio dell'intera articolazione.

L'esternalizzazione e il conflitto privato/pubblico

La proposta di legge regionale non spiega la necessità di affidare all'esterno le funzioni proprie dell'Ente Pubblico ATO che essenzialmente dovrebbe controllare, pianificare e coordinare le gestioni del servizio idrico integrato. Questa norma stabilisce che il coordinamento delle articolazioni/sub-ambiti sia esternalizzato e l'affidamento avvenga secondo le modalità delle norme nazionali e europee. Stabilisce cioè che le funzioni dell'ATO siano affidate a un soggetto privato, che abbia la funzione di controllare i gestori del servizio idrico integrato preesistenti sul territorio. L'aumento dei costi ne è l'ovvia conseguenza. Nella funzione di coordinamento è giocoforza implicito un potere di controllo e dispositivo del coordinatore sul coordinato. La conseguenza paradossale è che con un coordinatore privato, nelle ipotesi in cui il gestore del servizio idrico integrato preesistente sia pubblico, si avrà il controllo del privato sul pubblico, che dovrà sottostare alle disposizioni che riceverà.

Gli interessi del coordinatore

Il coordinatore privato ha interessi contrapposti e concorrenti a quelli dei gestori del servizio idrico

I.I.S.P.A.

Istituto Italiano per gli Studi delle Politiche Ambientali

integrato preesistenti. E' in palese conflitto d'interessi poiché esso, oltre a essere controllore, è il destinatario, già designato per legge regionale, della concessione del SII. Concessione che otterrà non appena vengano meno le gestioni preesistenti, che allo stato sono da ostacolo ai profitti, cui punta con la gestione dell'acqua.

I centri di responsabilità

Sul piano formale dovrà esserci una convenzione che regoli il rapporto tra il gestore del servizio idrico integrato e l'ATO, un'altra convenzione che regoli il rapporto tra il coordinatore del servizio idrico integrato e l'ATO e, infine una convenzione che regoli il rapporto tra il coordinatore/controllore del servizio idrico integrato e il gestore del servizio idrico integrato. La complessità del sistema va chiaramente a detrimento dei cittadini, che non hanno la possibilità di controllarlo in quanto in questo modo non è più chiaro quale sia il centro delle responsabilità.

I termini e le emergenze pianificate

Il coordinatore/controllore deve essere scelto entro dodici mesi. La scadenza fissata per legge è molto rilevante. Essa va letta in relazione al sistema sanzionatorio contenuto nella norma. La violazione del termine dei dodici mesi comporta gravi sanzioni economiche a carico dei cittadini. Cosicché la norma già contiene in sé il germe dell'emergenza economica con la quale condizionare tempi e modalità degli affidamenti e con essa le limitazioni tipiche che dalle emergenze derivano al governo del territorio, le cui scelte saranno fortemente condizionate. La norma contiene e pianifica l'argomento emergenziale da opporre alle comunità locali che contestino le privatizzazioni, che saranno strozzate economicamente nell'ipotesi frenino con proteste e pressioni pubbliche il perseguimento degli interessi delle lobby.

La norma stabilisce i termini entro i quali effettuare gli affidamenti; nessun termine è previsto per la redazione e approvazione del cd. Piano d'Ambito, che è lo strumento di pianificazione del servizio idrico integrato. La soluzione appare anomala. L'obiettivo dichiarato dalla norma è quello di

garantire l'unitarietà della gestione del servizio idrico integrato. Per garantire l'unitarietà è necessario il Piano d'Ambito, ovvero lo strumento scientifico attraverso il quale gli ATO pianificano e organizzano il ciclo integrato delle acque. Solo successivamente è possibile l'affidamento al soggetto, che dovrebbe garantire l'unitarietà della gestione. Risulta paradossale che la legge dia priorità all'affidamento del coordinamento unitario del progetto di funzionamento del servizio idrico integrato, quando il progetto ancora non esiste.

La privatizzazione di aree vaste

Il secondo comma dell'art.12 svela le intenzioni del legislatore, che punta alla creazione di gestioni uniche e non unitarie come dichiarato nel comma precedente, all'interno della singola articolazione/sub-ambito. Si punta, dunque, alla privatizzazione di territori vasti. La norma stabilisce, che alla cessazione delle gestioni esistenti sui territori, si proceda all'affidamento della concessione per la gestione al coordinatore. Vincolare l'assemblea dell'ATO a disporre l'affidamento dell'intera articolazione al soggetto coordinatore dell'articolazione/sub-ambito, un soggetto preindividuato, è un'anomalia. Il coordinatore è il mero affidatario di attività dell'ATO che vengono esternalizzate. Esso non ha la concessione del servizio idrico integrato; solo in una fase successiva ovvero alla cessazione delle gestioni preesistenti muta la propria funzione: da fornitore di servizio di coordinamento a concessionario della gestione del servizio idrico integrato. Inizialmente, il coordinatore viene selezionato sulla base del possesso di requisiti utili a fornire il servizio di coordinamento, requisiti verificati dall'ATO, che resta, poi, vincolato all'obbligo di affidargli la gestione con una delibera di presa d'atto, con la quale non esercita alcun potere discrezionale.

Il servizio di coordinamento in appalto e le concessioni per la gestione del SII

Occorre spiegare la differenza tra concessioni e appalti per comprendere qual è la strategia di privatizzazione messa in atto. Nell'appalto, la società incaricata fornisce un servizio alla Pubblica Amministrazione, che le paga un corrispettivo. Nella concessione la società svolge un'attività in

I.I.S.P.A.

Istituto Italiano per gli Studi delle Politiche Ambientali

nome e per conto proprio, pur agendo sulla base di poteri conferitigli dalla Pubblica Amministrazione. In questo caso il corrispettivo lo riceve dagli utenti. Quando l'ATO affida il coordinamento delle articolazioni fa un appalto per la fornitura di un servizio. Diversamente quando l'ATO affida la Gestione del Servizio Idrico Integrato dà in concessione. La legge regionale prevede che il soggetto affidatario dell'appalto di coordinamento sia lo stesso cui destinare successivamente la concessione della gestione del Servizio Idrico Integrato, nonostante siano due rapporti distinti e diversi. Questo il motivo per il quale la proposta di legge impone che l'ATO affidi l'appalto e la concessione con atti separati: prima il coordinamento e successivamente la concessione. L'anomalia sta nel predeterminare la decisione dell'ATO che è obbligato a "decidere" che la concessione sia affidata al soggetto che ha ricevuto in precedenza l'appalto per il coordinamento.

L'esclusione della Gestione pubblica

Con la perimetrazione delle articolazioni territoriali da parte della Giunta regionale e l'imposizione della gestione unica, nonché con la predeterminazione dell'affidatario della concessione, la delibera stabilisce che dalla gestione siano esclusi i Comuni. Comuni che secondo le regole generali potrebbero gestire direttamente o attraverso i propri enti strumentali (aziende speciali) o creando aggregazioni pubbliche (aziende speciali consortili) finalizzate a garantire il Servizio Idrico Integrato nella maniera più adeguata alle necessità riscontrate sul territorio in occasione della redazione del Piano d'Ambito. L'ATO, dunque, non è messo in condizione di rispondere alle necessità reali delle popolazioni, poiché è vincolato a dare in concessione la gestione del servizio idrico integrato al coordinatore.

La norma, in sostanza, pianifica e decide la privatizzazione di vasti territori escludendo ab origine la gestione pubblica. Gestione pubblica che è esclusa, oltre che per le ragioni già esposte, anche poiché la dimensione del territorio da coprire, l'intera articolazione territoriale, è sicuramente compatibile con l'organizzazione delle multinazionali dell'acqua, ma non con le gestioni pubbliche. I territori che la Giunta perimetra (articolazioni) sono tanto vasti da necessitare, in una prima fase, che le gestioni esistenti, già funzionanti, debbano essere coordinate garantendo l'unitarietà. Gestioni

che non potranno essere confermate, poiché il processo è incentrato tutto sul passaggio delle gestioni esistenti nelle mani del coordinatore/multinazionale. La Regione decide a priori che il sistema esistente debba essere azzerato anche se pubblico e perfettamente funzionante. Questa scelta viene fatta senza uno studio adeguato, in assenza dello strumento fondamentale, che è il Piano d'Ambito, che dovrebbe definire le necessità reali dei territori, che pianifichi compatibilmente con una gestione pubblica del ciclo integrato delle acque. La norma è subdola, poiché non vieta espressamente la gestione pubblica, ma la impedisce di fatto. Imponendo, infatti, le mega-gestioni decide da una parte che i singoli comuni, più di 500 in Campania, non possano gestire in proprio; stabilisce, altresì, che neanche i consorzi di comuni (aziende speciali consortili) possano aspirare alla gestione. La dimensione dell'articolazione/sub-ambito è tale da garantire economie di scala alle gestioni industriali delle multinazionali, ma è incompatibile con le gestioni dei consorzi comunali. La dimensione delle articolazioni è disegnata sulle necessità organizzative delle multinazionali e contrasta con la possibilità di gestione pubblica, che viene tagliata fuori. Se si costituissero giganteschi consorzi di comuni per la gestione pubblica dell'acqua e questi ottenessero l'affidamento, sarebbero strutturalmente destinati a fallire. Se la norma puntasse alla gestione pubblica, avrebbe previsto la possibilità di gestioni territorialmente più limitate, più economiche, più vicine ai cittadini, da coordinare per una gestione "unitaria" all'interno di un territorio più vasto. In tal caso, le multinazionali sarebbero di fatto escluse poiché il modello organizzativo sarebbe incompatibile col loro funzionamento e le loro necessità di trarre profitto dall'acqua.

Art. 13 Piano d'ambito per la gestione dei servizi

1. I piani di ambito per il servizio idrico integrato sono redatti dalle strutture organizzative dell'ATO di cui al comma 2 dell'articolo 7, che provvedono all'approvazione con proprio atto deliberativo. 2. I piani d'ambito ed i relativi aggiornamenti sono trasmessi alla Giunta regionale entro dieci giorni dalla delibera di approvazione. Entro sessanta giorni dal ricevimento la Giunta regionale, con propria deliberazione, formula eventuali rilievi e osservazioni in ordine alla coerenza e alla congruità degli stessi con il piano di tutela delle acque e con il piano regolatore generale degli acquedotti e li

I.I.S.P.A.

Istituto Italiano per gli Studi delle Politiche Ambientali

comunica all'Assemblea d'ambito, all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio³. Il piano d'ambito è di norma aggiornato con cadenza quinquennale, oppure nei casi in cui ciò sia necessario per il rispetto di disposizioni di legge⁴. Il piano d'ambito per il servizio idrico integrato, in attuazione dell'articolo 149 del decreto legislativo n. 152 del 2006, è costituito dai seguenti atti:

a) ricognizione delle infrastrutture;b) programma degli interventi;c) modello gestionale ed organizzativo; d) piano economico finanziario. (Omissis)

I Piani d'Ambito

L'art. 13 stabilisce che l'ATO progetti e approvi il piano d'ambito. Non esiste termine entro il quale ciò debba avvenire. Si nota subito la scarsità d'interesse del legislatore regionale per la redazione e approvazione dello strumento di pianificazione e programmazione fondamentale. La circostanza si spiega se consideriamo che la Regione regola, in assenza del piano, sia la perimetrazione delle articolazioni territoriali, sia che il coordinatore dell'articolazione debba essere anche l'affidatario della gestione del servizio idrico integrato.

L'ordine delle attività

Il termine per l'affidamento del coordinamento delle articolazioni/sub-ambiti è di dodici mesi anche in assenza del Piano d'Ambito. Ma la norma stabilisce che il Piano d'Ambito individui il "modello gestionale e organizzativo". Questa attività pianificatoria dovrebbe essere propedeutica all'affidamento del coordinamento, considerato che è destinato a trasformarsi ope legis in gestione del ciclo integrato delle acque. La Regione, invece, inverte l'attività ed esautorata l'ATO. Prima perimetra i territori interni con le articolazioni, poi vincola l'ATO ad affidare la gestione del ciclo integrato al coordinatore delle articolazioni entro dodici mesi. L'ATO, solo nel tempo a venire e senza scadenze temporali che gli impongano di adoperarsi, definisce il Piano d'Ambito, che a

questo punto serve a ben poco.

L'impatto ambientale

Il Piano d'Ambito è anche lo strumento di pianificazione ambientale. Sulla base dei dati scientifici in esso contenuti si dovrebbe pianificare una gestione "unitaria". Per unitaria intendiamo la possibilità che le diverse gestioni del territorio dell'ATO si relazionino tra loro, al fine di garantire la compatibilità ambientale dell'intero ciclo integrato delle acque. La Regione, invece, stabilisce a priori la perimetrazione delle articolazioni e decide che la gestione sia "unica" cioè affidata a un solo soggetto. Esclude la possibilità che siano gli Enti Locali del territorio a gestire.

Il modello gestionale

La norma stabilisce che l'ATO possa decidere il "modello gestionale e organizzativo", ma è una finzione. Considerato l'obbligo di affidare la gestione dell'acqua al coordinatore delle gestioni preesistenti, che deve essere individuato a incaricato in tempi strettissimi e rigidi a pena di gravi sanzioni a carico della collettività, l'ATO non è messo in condizione di decidere nulla in merito al "modello gestionale e organizzativo". Se l'individuazione del concessionario precede la decisione sul "modello gestionale e organizzativo", viene meno l'utilità di una scelta dell'ATO. Poiché il concessionario viene preindividuato al momento dell'affidamento dell'appalto di servizio per il coordinamento, qualsiasi decisione dell'ATO sarebbe priva di ricaduta concreta.

Art. 14 Tariffa (omissis)

Art. 15 Reti e infrastrutture (omissis)

Art. 16 Controllo (omissis)

I.I.S.P.A.

Istituto Italiano per gli Studi delle Politiche Ambientali

Art. 17 Flussi informativi (omissis)

Art. 18 Premialità

Nell'ambito della programmazione regionale dei fondi comunitari e nazionali la Regione valuta secondo un criterio di priorità quegli enti locali e gli enti gestori che abbiano proceduto nel rispetto delle determinazioni regionali e nazionali in essere, ad assolvere agli adempimenti prescritti per un'efficace gestione del servizio idrico integrato qualora gli stessi e i loro gestori siano in regola con i pagamenti dovuti per canoni idrici, di depurazione e collettamento.

Il finanziamento alle Corporation

L'art. 18 deve essere commentato confrontando il testo con la situazione concreta e reale. Emerge con chiarezza la tendenza della Regione a punire le gestioni pubbliche, contro le quali si sta accanendo con azioni giudiziarie di recupero crediti, e a favorire le gestioni private, cui condona debiti e dilaziona il residuo dovuto. L'obiettivo, da una parte, è quello di penalizzare le gestioni pubbliche preconstituendo le condizioni di irregolarità delle preesistenze, d'altra, quello di favorire la regolarizzazione delle gestioni private. La lettura coordinata di queste vicende con il testo dell'art. 18 spiega come i grandi investimenti vengano indirizzati verso le multinazionali e esclusi per le gestioni pubbliche, che vengono affamate.

Art. 19 Vigilanza e sanzioni

Il mancato esercizio da parte dell'Assemblea d'Ambito delle funzioni attribuite ai sensi dell'articolo 9, comma 2, ad eccezione di quanto previsto dalla lettera m) del medesimo comma, comporta l'applicazione, a carico dell'Assemblea d'ambito, della sanzione amministrativa pecuniaria da un

I.I.S.P.A.

Istituto Italiano per gli Studi delle Politiche Ambientali

minimo di € 0,10 ad un massimo di € 0,50 per ogni cittadino residente all'interno del perimetro dell'ATO.

La mancata individuazione da parte dell'Assemblea d'Ambito del gestore unico del SII per le articolazioni territoriali degli ATO, in ottemperanza all'articolo 12, comporta l'applicazione, a carico della medesima, della sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di € 0.50 ad un massimo di € 2 per ogni cittadino residente all'interno di ciascuna articolazione territoriale interessata. (Omissis)

Le sanzioni

L'Art. 19 fissa le sanzioni che la regione applicherà all'ATO nell'ipotesi di "mancato esercizio ... delle funzioni attribuitele"; naturalmente il mancato esercizio può essere riscontrato nei soli casi nei quali vi sia obbligo di ottemperare entro termini stabiliti. In assenza dei termini, possiamo escludere che possa essere riscontrata una violazione. Cosicché, nell'ipotesi l'ATO non adotti il Piano d'Ambito, non vi sarà violazione poiché non è fissato un termine entro il quale il Piano deve essere adottato. Nel caso in cui l'ATO non invii alla Regione nei termini del 30 giugno di ogni anno una relazione, vi sarà applicazione della sanzione. Sanzione che va dai 10 centesimi ai 50 centesimi. Cosicché ad esempio nell'ipotesi l'ATO, che comprende secondo l'allegato A la provincia di Napoli e Caserta, non invii la relazione alla Regione entro il 30 giugno, l'ATO subirà una sanzione che supererà il milione e mezzo di euro. L'ATO è il Consorzio dei Comuni che dovranno farsi carico degli oneri, che alla fine graveranno sui cittadini, quantomeno in termini di riduzione dei servizi pubblici disponibili sul territorio.

I danni ai cittadini per l'acqua pubblica

Sanzioni "ad alto impatto", infatti, sono previste nell'ipotesi l'ATO non individui il soggetto coordinatore dell'articolazione, cioè la multinazionale che dovrà gestire il ciclo integrato, entro 12

mesi dall'entrata in vigore della norma. Nell'ATO che comprende la provincia di Napoli e Caserta, ad esempio, la sanzione potrà toccare i 7 milioni di euro. Le conseguenze nefaste sulla collettività sono evidenti.

Dobbiamo notare che manca un nesso di causalità logico tra l'inottemperanza agli impegni istituzionali da parte dei rappresentanti dei Comuni all'interno dell'assemblea dell'ATO e le sanzioni, che penalizzano i cittadini, che non hanno nessuna colpa. Letta così la norma non ha senso. Se però consideriamo che il popolo italiano si è espresso per la gestione pubblica del ciclo integrato delle acque e la proposta di norma regionale che stiamo esaminando è uno strumento di privatizzazione, è facile comprendere l'obiettivo perseguito con il sistema delle sanzioni. L'affidamento pianificato delle gestioni dell'acqua alle multinazionali contrasta con la volontà delle popolazioni, che non si sottrarranno al contestare la scelta. Un freno programmato alle proteste può venire dalla responsabilizzazione dei cittadini, che si adoperano contro le privatizzazioni. Le pressioni politiche esercitate dai cittadini vengono contrastate preventivamente. Esse non dovranno fermare le privatizzazioni, almeno che non s'intenda provocare una sofferenza alla propria comunità, sulla quale ricadrebbero gli effetti delle sanzioni economiche. Alla scadenza dei termini entro i quali fare gli affidamenti, quindi, l'argomento per favorire la privatizzazione, sarà la minaccia delle sanzioni. Una condizione emergenziale costruita a tavolino. Una forma di condizionamento pianificato della volontà politica dei cittadini, condizionata da un uso improprio della moneta e di un sistema sanzionatorio, che risponde alle necessità delle lobby e provoca pregiudizi e sofferenze, pianificati dolosamente, ai cittadini.

Art. 20 Tutela degli utenti e partecipazione

1. Gli utenti, singoli o associati, possono presentare per iscritto ai gestori reclami, istanze e segnalazioni. In seguito alla risposta o, comunque, decorsi almeno trenta giorni lavorativi dalla comunicazione della richiesta i medesimi soggetti possono inoltrare per iscritto i reclami, le istanze e le segnalazioni alla Regione o agli organi dell' ATO di cui al comma 2 dell'articolo 7. Con successivo provvedimento la Giunta regionale individua

I.I.S.P.A.

Istituto Italiano per gli Studi delle Politiche Ambientali

le tipologie di istanze per le quali sono richieste determinate modalità di trasmissione e specifici contenuti minimi, i casi in cui le richieste possono pervenire ai gestori ed alla Regione, le modalità di valutazione relativamente alla regolarità, completezza e fondatezza delle stesse, i casi e le modalità con cui informare i soggetti interessati sugli esiti dell'attività svolta.

2. Gli organi dell'ATO, riscontrata la fondatezza di un reclamo o di un'istanza, inviano una segnalazione alla struttura amministrativa regionale competente per materia per gli interventi opportuni nell'esercizio delle proprie competenze, fornendo eventualmente le indicazioni necessarie per la soluzione delle problematiche evidenziate e segnalando l'opportunità di applicazione ai gestori delle penali previste dalle convenzioni di gestione, per gli adempimenti di competenza.

3. In rappresentanza degli interessi degli utenti e ai fini del controllo della qualità del servizio idrico integrato, presso gli ATO è istituito il Comitato consultivo degli utenti e dei portatori di interesse. La partecipazione al Comitato non comporta l'erogazione di alcun compenso. Il Comitato è nominato con decreto del Presidente della Regione ed è costituito sulla base di una direttiva della Giunta regionale, previa acquisizione del parere della competente Commissione consiliare, che contiene, in particolare, criteri in ordine alla composizione, alle modalità di costituzione ed al funzionamento del predetto Comitato.

4. Il Comitato consultivo degli utenti e dei portatori di interesse nell'esercizio delle proprie funzioni ha come principale obiettivo quello di concorrere al raggiungimento dello sviluppo sostenibile del servizio idrico integrato a livello regionale. In particolare:

a) coopera con le strutture organizzative dell'ATO e la Regione nello svolgimento delle rispettive attività; b) cura gli interessi degli utenti con particolare riferimento ed attenzione agli utenti diversamente abili, agli

I.I.S.P.A.

Istituto Italiano per gli Studi delle Politiche Ambientali

utenti residenti in aree rurali ed isolate, agli utenti in condizioni economiche di disagio o svantaggio;

c) fornisce indicazioni ed elabora proposte alle autorità pubbliche di settore;d) fornisce informazioni agli utenti e li assiste per la cura dei loro interessi presso le competenti sedi;

g) segnala alla struttura amministrativa regionale competente per materia ed al soggetto gestore del servizio eventuali clausole vessatorie nei contratti degli utenti del servizio al fine di una loro abolizione o soppressione;h) trasmette alle strutture organizzative dell'ATO e alla Regione le informazioni statistiche sui reclami, sulle istanze, sulle segnalazioni degli utenti o dei consumatori singoli o associati in ordine all'erogazione del servizio.(omissis)

La tutela dei diritti

L'art. 20 nella prima parte disegna un complicato sistema attraverso il quale i cittadini dovrebbero passare per ottenere la tutela dei propri diritti. Nel procedimento sono coinvolti il gestore, l'ATO e la Regione. Il centro delle responsabilità quindi non è chiaro e la burocratizzazione è eccessiva. Quando ciò avviene, l'impegno dei cittadini per ottenere il riconoscimento delle proprie ragioni viene frustrato da soluzioni defatiganti.

L'ufficio reclami dei volontari

La norma prevede la costituzione di un Comitato consultivo. In sostanza, organizza un sistema di volontariato, che gestisca i reclami; in tal modo i cittadini si caricano d'un lavoro gratuito che non gli compete, assumendosi la responsabilità di dare risposte e risolvere i problemi della propria comunità, mentre le multinazionali fanno profitto sull'acqua. Il Comitato consultivo, infatti, deve vagliare i reclami ed elaborare statistiche, studiare i contratti e dare indicazioni, assistere gli utenti e

I.I.S.P.A.

Istituto Italiano per gli Studi delle Politiche Ambientali

cooperare con l'ATO. Questa soluzione non favorisce i cittadini, semplicemente deresponsabilizza i gestori e le Autorità di settore, che scaricano le proprie responsabilità su un gruppo di volontari. Il rischio di generare conflitti interni alle comunità non è peregrino lì dove la legittima pretesa di far valere le proprie ragioni si scontra col Comitato di volontari, che non ha il potere di decidere per una soluzione.

La partecipazione democratica

Il titolo della norma si riferisce alla partecipazione democratica. L'obiettivo dichiarato nel titolo non viene perseguito. La teoria della partecipazione democratica punta alla condivisione degli indirizzi politici generali e delle scelte fondamentali. Ha come obiettivo quello di mettere in contatto le Istituzioni delegate dai cittadini, con i loro rappresentanti, in modo da creare un rapporto osmotico, che favorisca la circolazione delle informazioni verso la collettività e la conoscenza della volontà popolare da parte dei rappresentanti pro tempore nelle Istituzioni. Nel testo è denominata partecipazione democratica, una soluzione che viene artatamente confusa con la gestione del servizio reclami.

TITOLO III DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Art. 21 Attivazione degli ATO (omissis)

Art. 22 Gestioni esistenti e chiusura della fase liquidatoria

(Omissis) Le concessioni, i contratti, i piani d'ambito e gli atti ad essi relativi, per la gestione del servizio idrico integrato, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, continuano a produrre effetti in conformità alle disposizioni vigenti in materia.

La tutela delle lobby preesistenti

L'art. 22 disciplina le preesistenze, cioè il destino delle gestioni attuali. Questa norma non può essere letta astraendosi della realtà della Campania. Cosicché per comprendere l'obiettivo di garanzia delle gestioni private, che viene perseguito, bisogna confrontare il testo con la geografia delle gestioni in atto.

Il riciclo dei vecchi Piani d'Ambito

La norma riconosce efficacia ai vecchi Piani d'Ambito. La soluzione genera qualche perplessità, considerato che i Piani sono stati tarati sul bacino idrografico per i vecchi ATO, che la norma abroga. La norma stabilisce che i Piani d'Ambito continuino a produrre effetti nonostante la nuova norma perimetri diversamente gli ATO e s'ispiri tendenzialmente al criterio della provincializzazione. Questo testo non si spiega se non ne diamo una lettura coordinata con l'articolo, che impone termini strettissimi per la perimetrazione delle articolazioni da parte della Giunta regionale e per gli affidamenti dei coordinamenti, da trasformare ope legis in gestioni. La proroga dell'efficacia formale dei Piani d'Ambito, tecnicamente inutilizzabili, è utile a giustificare formalmente le decisioni di perimetrazione e di affidamento delle gestioni. In assenza dello strumento pianificatorio necessario, aggiornato all'attualità, la norma ripiega su vecchi Piani d'Ambito che, pur non potendo costituire nella realtà la base tecnica delle decisioni, risolvono un problema formale.

Art. 23 Clausola valutativa

(Omissis) La Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti.

La partecipazione dopo le decisioni

L'art. 23 individua apparentemente una forma di partecipazione democratica. La norma, però, non può raggiungere il proprio obiettivo. La popolazione italiana ha già deciso per la gestione pubblica

dell'acqua. La legge regionale va in direzione opposta. Se la norma fosse attuata, la gestione dell'acqua in Campania sarebbe essenzialmente nelle mani dei privati. La decisione politica è già presa da parte della Regione. Gli indirizzi forniti dai cittadini andrebbero considerati prima delle decisioni, non dopo. Le “forme di valutazione partecipata” restano forme vuote se la decisione politica non è più trattabile in quanto già cristallizzata in precedenza nella legge regionale. Il cittadino dovrebbe valutare solo il funzionamento delle privatizzazioni, ma ogni valutazione non può che essere negativa, considerata la volontà già espressa col referendum del 2011 in favore delle gestioni pubbliche.

Art. 24 Abrogazioni (omissis)

Art. 25 Disposizioni transitorie

Gli impianti di acquedotto, fognatura e depurazione gestiti dai consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale di cui all'articolo 50 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218 (Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno), da altri consorzi o enti pubblici, nel rispetto dell'unità di gestione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge sono trasferiti in concessione d'uso ai gestori del servizio idrico integrato degli ATO anche con riferimento alle articolazioni territoriali nel quale ricadono in tutto o per la maggior parte i territori serviti, secondo un piano adottato con decreto del Presidente della Giunta regionale, sentita l'assemblea d'ambito di cui all'articolo 8 e gli enti interessati.

Gli impianti

L'art. 25 trasferisce gli impianti che indica, attualmente gestiti da Enti Pubblici, ai gestori del Servizio Idrico Integrato degli ATO. Ebbene, nell'ipotesi il gestore del Servizio Idrico Integrato sia privato, vi sarà una privatizzazione di ciò che allo stato è pubblico. Poi, successivamente in ogni caso passeranno al coordinatore privato.

Art. 26 Entrata in vigore (omissis)

Allegato “A” (omissis)

CONCLUSIONI

Lo scopo reale perseguito. La proposta di legge regionale pianifica in sostanza un processo di privatizzazione di tutte le gestioni del Servizio Idrico Integrato della Campania. Il contenuto della norma contraddice il titolo della stessa. Essa non dispone il “riordino il servizio idrico integrato”, non si occupa di acqua, di depurazione, di fognature, di riutilizzo, di riciclo, di reti duali, di riduzione degli sprechi. In merito non dice nulla. La norma disegna semplicemente un sistema di affidamenti particolarmente vincolato col quale punta a garantire la privatizzazione delle risorse dell'intero territorio regionale.

L'impatto ambientale. Una riflessione fondamentale riguarda l'impatto ambientale della norma, che non offre un nuovo modello di gestione del ciclo integrato delle acque, bensì annulla il precedente, che viene demolito per poter puntare liberamente alla privatizzazione della preziosa risorsa. Ma vi è di più. Tarare le gestioni sulle necessità delle lobby significa sacrificare l'acqua e l'ambiente tutto, alle necessità del mercato e quindi votarli alla distruzione e allo spreco.

Gli strumenti di privatizzazione in campo.

La norma persegue i propri obiettivi attraverso alcune linee che traccia:

- 1) **Partecipazione democratica.** Le dimensioni degli ATO sono utili ad allontanare l'Autorità e i centri di responsabilità dai cittadini; la mancanza di qualsiasi meccanismo minimo di partecipazione democratica favorisce le politiche di privatizzazione in contrasto con la volontà popolare.
- 2) **Accaparramento delle gestioni.** L'ideazione delle articolazioni territoriali, utilizzate per perimetrare l'area da assegnare alle singole Società private (lobby), punta a rafforzare quelle esistenti e a favorire quelle che competeranno per accaparrarsi la gestione, con l'esclusione programmata delle gestioni pubbliche; un sistema di finanziamenti pubblici rende più appetibile la gestione per i privati.
- 3) **Tutela dell'ambiente.** L'assenza di un progetto, di una visione della gestione delle risorse idriche e di costruzione di un percorso di sviluppo sostenibile, favorisce gli interessi delle lobby, che si scontrerebbero con le necessità ambientali del territorio.
- 4) **Tariffe.** Un sistema di perequazione delle tariffe, in assenza di una politica dell'acqua, garantisce gli altri profitti delle lobby.

La gestione pubblica è possibile

La via da percorrere, la soluzione compatibile con gli interessi delle comunità locali, che preservi la preziosa risorsa, che punti alla tutela dell'ambiente e sia pubblica, dovrebbe andare in altra direzione.

Una legge regionale per l'acqua pubblica. Il primo passo deve consistere nell'approvazione d'una legge regionale che perimetri gli ATO nel rispetto del bacino idrografico e delle provincializzazioni. L'operazione è molto semplice, considerato che disponiamo già di tutti i dati sul bacino idrografico e la perimetrazione delle provincie è nota.

I.I.S.P.A.

Istituto Italiano per gli Studi delle Politiche Ambientali

I Piani d'Ambito. I nuovi ATO costituiti devono elaborare e approvare i nuovi Piani d'Ambito. Sulla base del nuovo strumento, gli ATO possono pianificare il nuovo sistema di gestione puntando a garantire l'acqua pubblica. Forti di una legge regionale, che li favorisca in tal senso, potranno ripubblicizzare ciò che è privato e confermare la gestione pubblica, lì dove già esistente. La Regione dovrà andare nella stessa direzione per la gestione dei grandi acquedotti e ripubblicizzare ciò che ha privatizzato.

Il minimo vitale. La legge deve prevedere che ogni cittadino abbia garantito il minimo vitale di 50 litri a giorno da prelevare dal proprio rubinetto di casa.

Preservare l'acqua. Una politica sociale delle tariffe. I rimedi alle emergenze idriche. La partecipazione democratica.

Gli sprechi d'acqua vanno ridotti. Le risorse economiche dovranno essere impiegate per la creazione di un sistema duale che consenta di distinguere l'acqua potabile destinata a scopo alimentare, dall'acqua pulita da destinare a tutti gli altri usi. Ridotte le necessità di potabilizzazione sarà ridotto anche il consumo energetico per potabilizzare; il risparmio sarà immediato. Con la riduzione dei costi, il poco condivisibile principio del full recovery cost (copertura piena dei costi), potrà essere comunque perseguito senza che ciò provochi pregiudizio alla collettività. I rischi di crisi idrica per carenza di acqua potabile si allontaneranno senza la necessità di razionare la risorsa e colpevolizzare i cittadini della politica dell'acqua errata, portata avanti dalle Istituzioni. Le popolazioni, che hanno sostenuto con forza e convinzione il percorso referendario per l'acqua pubblica, hanno la cultura necessaria e dispongono degli strumenti utili ad affiancare le cd. Autorità nelle scelte da fare durante il percorso. La necessità di costituire organismi, che nella forma debbano garantire la partecipazione democratica, viene superata dalla condivisione reale dei percorsi in atto. La perequazione delle tariffe dovrà essere perseguita con un progetto di ripubblicizzazione, che ne porti la riduzione quantomeno eliminando il profitto cui puntano i privati. Gli investimenti pubblici dovranno portare alla creazione di posti di lavoro e al miglioramento della rete. Se la dispersione dalle reti idriche è al 50%, con le opere sulle reti, i costi dell'acqua si potranno ridurre del 50%.