

L'emendamento Legnini all'art. 15 della Finanziaria 2008: sogno o son desta?

di Adriana Vigneri

Letta la notizia sulla stampa, la prima reazione è stata di incredulità di fronte a tanto coraggio: chi osava togliere competenze ai Comuni per assegnarle alle Province? E quale seguito avrebbe mai potuto avere una simile iniziativa?

Letto finalmente il testo dell'art. 15 sottoposto al giudizio dell'Aula il compiacimento resta, ma si smorza, a partire dalla rubrica dell'articolo: norma di indirizzo alle regioni. Norme non di indirizzo ma precettive aventi come destinatarie le Regioni sono rimaste lettera morta per anni e anni – in molti casi lo sono ancora – perché si possa confidare in una qualche concreta efficacia di una norma di indirizzo.

E tuttavia questo articolo 15 – illuminando un aspetto finora passato sotto silenzio – merita un commento.

Trattasi della organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti. Vi si dice in sostanza che le Regioni entro il 1° luglio 2008 debbono rideterminare gli ambiti territoriali ottimali se non già coincidenti con i confini provinciali, con il criterio della “valutazione prioritaria dei territori provinciali quali ambiti territoriali ottimali” e, quel che più conta, “ai fini dell'attribuzione delle funzioni in materia di rifiuti alle province e delle funzioni in materia di servizio idrico integrato di norma alla provincia corrispondente, ovvero, in caso di bacini di dimensioni più ampie, alle regioni o alle province interessate, sulla base di appositi accordi” (art. 15, comma 3, lett. a).

E' a tutti noto che le funzioni in questione, nella forma più elementare di spazzamento, raccolta e smaltimento in discarica da un lato e di acquedotto e fognatura dall'altro, sono storicamente di competenza comunale, mentre le forme più evolute: servizio idrico integrato e gestione integrata dei rifiuti, che richiedono un governo sovracomunale faticano a realizzarsi pur essendo previste da oltre 10 anni.

Ora la proposta di riorganizzazione contenuta in questo articolo della Finanziaria si basa su criteri di efficienza e di riduzione della spesa e quindi sugli indirizzi di coordinamento della finanza pubblica. In poche parole secondo questo testo la soluzione più razionale ed economica – una volta che l'ambito territoriale ottimale sia stato individuato in quello provinciale – è di attribuire le competenze di governo del settore all'ente territoriale già esistente, la provincia appunto, che è responsabile direttamente nei confronti dei cittadini, in vece di creare nuovi soggetti, forme associative ad hoc (diverse per l'acqua e per i rifiuti) che raggruppino i comuni interessati singolarmente impotenti a governare il settore.

Ma vi è un'altra ragione, anche più seria di questa, per scegliere di attribuire queste competenze alle province. Che vuol dire realizzare il servizio idrico integrato o il ciclo integrato dei rifiuti? Significa sottrarre ai singoli comuni (maggiori) o ai consorzi di comuni il potere di decidere le tariffe e le modalità del servizio, di creare aziende pubbliche che lo gestiscano, di ricavarne canoni e dividendi, di disporre di amministratori e spesso del personale, ovvero di scegliere le imprese esterne cui affidare il servizio. Significa chiedere a costoro di andare contro i loro immediati interessi in nome di una superiore razionalizzazione, certo utile per gli utenti, ma faticosa e controproducente per gli amministratori in carica, chiamati a disfare ciò che hanno costruito nel loro particolare, in molti anni. E' proprio questo che fa la legislazione attuale: affida agli stessi comuni interessati a mantenere lo statu quo la realizzazione delle strutture associative (autorità d'ambito territoriale ottimale) che dovrebbero sostituirli. Certo, in questa materia l'impulso a passare dalla previsione

normativa alla realizzazione dovrebbe essere dato dalle Regioni, ma spesso non avviene, per intuibili ragioni. Così passano gli anni, anzi i decenni.

In questa situazione l'originario emendamento Lignini colpiva nel segno perché oltre a rispondere a criteri di economicità eliminava un evidente macroscopico conflitto di interessi. Diceva l'emendamento:

«Per le finalità di cui al comma 1, nel quadro di un riassetto generale del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti, le Autorità d'ambito territoriale, di cui rispettivamente agli articoli 147 e seguenti e 201 e seguenti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, sono soppresse a far data dal 1° luglio 2008. Entro il termine di cui al comma 2-bis, le regioni procedono alla ridefinizione degli ambiti territoriali ottimali ai fini dell'attribuzione delle funzioni di gestione alle province di riferimento, che possono svolgerle anche in forma associata. I risparmi di spesa derivanti dall'attuazione dei commi 2-bis e 2-ter, come accertati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, sono destinati alla riduzione delle tariffe dei servizi».

Di fronte all'evidente (ritengo) impossibilità di approvazione del proprio testo, il Relatore presentava una seconda versione, simile a quella poi approvata in Commissione, nella quale ci si rimetteva sì alle regioni ma si aggiungeva che ove queste non avessero proceduto (nei termini) gli organi delle Autorità di ambito territoriale per il servizio idrico integrato e per la gestione dei rifiuti sarebbero stati sciolti, e le rispettive competenze trasferite alle province.

Il testo che è stato approvato (in Commissione, in Aula chissà) costituisce invece un preclaro esempio di legislazione all'italiana, che si potrebbe chiamare "tanta fatica per nulla", se non fosse che si riesce nel contempo sempre a peggiorare qualcosa.

Vi si dice infatti che prioritariamente si debbono individuare gli ambiti a dimensione provinciale ai fini dell'attribuzione delle funzioni alle province, ma anche no, potendosi in alternativa attribuire le medesime funzioni alle forme associative di comuni; non si dice nulla per il caso molto probabile che le regioni restino inerti e, ciliiegina sulla torta, si fanno salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere, cosa che neppure il Codice ambientale ha osato dire.