



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

**Disegno di legge concernente "Nuova disciplina in materia di organizzazione del servizio idrico integrato".**

### RELAZIONE

Il presente disegno di legge, traendo spunto da alcune recenti norme in materia di Servizio idrico (in particolare la legge regionale 14 maggio 2009, n. 1 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2009)" all'art. 4, comma 36 inerente l'impegno per la presentazione di apposito disegno di legge di modifica della L.R. n. 29/1997 sul Servizio Idrico Integrato e la legge regionale 26 marzo 2010, n. 42 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni", articolo 1, comma 1-quinquies inerente la prevista soppressione delle Autorità d'Ambito al 31 dicembre 2010) e, anche in considerazione della estrema criticità in cui attualmente versa la gestione del servizio idrico integrato regionale, si prefigge di introdurre alcuni correttivi alla legislazione regionale di settore con lo scopo di dare impulso al processo di accrescimento dell'efficienza del Gestore Unico del Servizio (Abbanoa spa) che consenta di giungere ad una gestione realmente efficiente, efficace ed economica.

Preliminarmente è bene rimarcare che l'iniziativa è riferita ad un servizio pubblico essenziale che ha unificato, in applicazione della normativa nazionale di settore, in una gestione unica per tutto il territorio regionale le precedenti numerose gestioni (affidamento del servizio a SIDRIS srl nel 2005 a cui è subentrata Abbanoa spa nel 2006) sulla base dei documenti programmatici ed economici in precedenza approvati ("Piano d'Ambito" approvato nel 2002).

Il Piano d'Ambito in particolare prevedeva, per tenere conto sia delle peculiarità territoriali, demografiche ed infrastrutturali dell'Isola ma soprattutto dei limiti di economicità delle gestioni precedenti, che nei primi anni di attività il nuovo Gestore unico, titolare dell'affidamento della gestione, avrebbe necessariamente registrato bilanci in perdita e, pertanto, che i soci del Gestore (tutti i Comuni dell'Ambito unico e la Regione) avrebbero dovuto necessariamente contribuire, con specifici apporti di capitale (pari a circa 108 M€ solo nei primi 5 anni), all'equilibrio del conto economico dello stesso Gestore.

Anche in relazione al mancato apporto di capitale da parte dei Comuni soci corre l'obbligo di adottare urgenti iniziative alla luce dell'attuale grave situazione del servizio, come detto, pubblico ed essenziale per evidenti motivi economici, sociali e per la salvaguardia della salute pubblica.

Innanzitutto il presente disegno di legge fornisce indicazioni in ordine alla applicazione dell'articolo 1, comma 1-quinquies della legge 26 marzo 2010, n. 42 "Conversione in legge, con modificazioni,



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, recante interventi urgenti concernenti enti locali e regioni", che dispone:

“Decorso un anno dalla entrata in vigore della presente legge (1 gennaio 2011), sono soppresse le Autorità d’Ambito territoriale di cui agli articoli 148 (Autorità d’Ambito territoriale ottimale) e 201 (Disciplina del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d’Ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato D.Lgs. n. 152/2006 sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla entrata in vigore della presente legge”.

Il sopracitato articolo è in linea con quanto indicato al comma 38 dell’articolo 2 della L. n. 244/2007 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)” che contiene alcune disposizioni in tema di servizio idrico integrato nell’ottica della gestione del servizio secondo criteri di efficienza e riduzione della spesa pubblica. Nello specifico il comma 38 recita come segue:

“Per le finalità di cui al comma 33, le Regioni, nell’esercizio delle rispettive prerogative costituzionali in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti, fatte salve le competenze del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, in ottemperanza agli obblighi comunitari, procedono entro il 1° luglio 2008, fatti salvi gli affidamenti e le convenzioni in essere, alla rideterminazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei medesimi servizi secondo i principi dell’efficienza e della riduzione della spesa nel rispetto dei seguenti criteri generali, quali indirizzi di coordinamento della finanza pubblica:

a) in sede di delimitazione degli ambiti secondo i criteri e i principi di cui agli articoli 147 e 200 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale”, valutazione prioritaria dei territori provinciali quali ambiti territoriali ottimali 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 del territorio provinciale, alle Regioni o alle Province interessate, sulla base di appositi accordi; in alternativa, attribuzione delle medesime funzioni ad una delle forme associative tra comuni di cui agli articoli 30 e seguenti del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”, composte da sindaci o loro delegati che vi partecipano senza percepire alcun compenso;



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

b) destinazione delle economie a carattere permanente derivanti dall'attuazione del presente comma, come accertate da ciascuna regione con provvedimento comunicato al Ministro dell'economia e delle finanze, al potenziamento degli interventi di miglioria e manutenzione ordinaria e straordinaria delle reti e delle infrastrutture di supporto nei rispettivi ambiti territoriali, nonché al contenimento delle tariffe per gli utenti domestici finali”.

Il succitato comma 33 della L. n. 244/2007 infatti dispone:

“Anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, lo Stato e le Regioni, nell'ambito di rispettiva competenza legislativa, provvedono all'accorpamento o alla soppressione degli enti, agenzie od organismi, comunque denominati, titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti territoriali ed alla contestuale riallocazione delle stesse agli enti locali, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”.

La finalità, in definitiva, è quindi il risparmio della spesa pubblica, e lo strumento è la soppressione di enti ritenuti inutili, in quanto “titolari di funzioni in tutto o in parte coincidenti con quelle assegnate agli enti territoriali”.

Ciò premesso la Regione Sardegna, già con la legge regionale 17 ottobre 1997, n. 29 “Istituzione del servizio idrico integrato, individuazione degli ambiti territoriali ottimali in attuazione della Legge 5 gennaio 1994, n. 36”, individua un unico ambito territoriale ottimale per l'intera isola, in linea con i principi stabiliti dalla nuova disposizione legislativa nazionale, ed anzi anticipandola.

Con la soppressione delle Autorità d'Ambito, introdotta dalla L. n. 42/2010, si tratta di individuare un nuovo assetto organizzativo del servizio idrico integrato che contemperì le esigenze di risparmio, di rappresentatività degli Enti locali (proprietari delle infrastrutture), di efficienza del servizio pubblico.

Il punto, in sostanza, è definire a chi verranno trasferite le competenze attuali dell'Autorità d'Ambito e con quali modalità.

Vista la finalità di riduzione delle spese ma anche di affermazione del principio di efficienza che ha portato il legislatore nazionale a prevedere la soppressione delle Autorità d'Ambito, parrebbe illogico che la Regione Sardegna istituisca un nuovo organismo amministrativo in sostituzione di quello appena soppresso per lo svolgimento dei medesimi compiti.

Viceversa, lo spirito della nuova norma sarebbe pienamente rispettato ove i compiti oggi svolti dalla AATO venissero attribuiti ad altro organismo amministrativo già operativo.

Peraltro, nel caso della Sardegna va rilevato che il ricorso all'ausilio delle Province è impraticabile in quanto comporterebbe il frazionamento del territorio in più ambiti territoriali, ovvero una scelta



## **REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

contraria alle raccomandazioni ed ai parametri di accrescimento dell'efficienza suggerite dalle norme e dagli indirizzi nazionali.

Poiché l'ambito territoriale ottimale è definito coincidente con l'intero territorio regionale, sulla scorta anche di quanto dettato dalla L. n. 244/2007, appare congruente con lo spirito della riforma riferirsi ad una organizzazione che operi nella stessa scala territoriale.

In altre parole, il conseguimento degli obiettivi proposti dal legislatore nazionale possono meglio perseguirsi integrando nella organizzazione regionale i compiti già affidati all'AATO.

In questo modo il ruolo di indirizzo e pianificazione già oggi ricoperto dalle strutture regionali verrebbe rafforzato da una più pregnante azione di controllo del sistema idrico.

Tale attività andrebbe svolta mediante l'estendimento dei compiti della Direzione generale dell'Agenzia del Distretto idrografico della Sardegna (direzione generale della Presidenza della Regione) in cui già risiedono le competenze della Regione in materia di servizio idrico integrato (L.R. n. 19/96 art. 12 lett. h).

Naturalmente le funzioni svolte dalla Direzione generale in questione andranno opportunamente integrate e potenziate per far fronte fin da subito alle nuove e diverse incombenze e ciò si ritiene di poterlo conseguire innanzitutto assegnandogli il personale oggi in servizio presso l'AATO e prevedendo la costituzione di un apposito "Comitato d'Ambito" con funzioni sia consultive che deliberanti.

Al passaggio alla Regione del personale AATO assunto a tempo indeterminato nonché delle competenze amministrative oggi in capo all'AATO, il disegno di legge accompagna l'istituzione, operando in analogia a quanto accade per le tematiche di competenza dell'Autorità di Bacino, di un organismo rappresentativo degli Enti Locali e della Regione affiancato da una segreteria tecnica operativa.

Tale Comitato, in particolare, sarà presieduto da un Assessore designato dalla Giunta regionale tra quelli preposti agli assessorati dei Lavori Pubblici, della Difesa dell'Ambiente, della Programmazione, tutti comunque facenti parte del Comitato d'Ambito; il Comitato d'Ambito è completato da tre Sindaci o loro sostituti di Comuni di differenti fasce di popolazione. La partecipazione a tale Comitato non prevederà compensi per i componenti.

In questo modo il governo del servizio idrico integrato potrà essere svolto di concerto tra la Regione e gli enti locali, con un organo deliberativo più snello ed efficiente rispetto a quello attualmente previsto in seno alla AATO.



## **REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

Accanto a tale riforma dell'organismo di controllo del servizio, si ritiene necessario anche avviare un processo di riorganizzazione della società di gestione, oggi partecipata anche dalla Regione con una quota del 14,57 %.

La società ABBANOVA s.p.a. attualmente ha una esposizione debitoria verso le banche molto elevata (anche in relazione alle richiamate problematiche di start up) e tale da ritenere indispensabile un'azione integrata di riorganizzazione e sostegno.

Per consentire la continuità del servizio appare pertanto necessario contribuire a consolidare i debiti a breve e medio termine di ABBANOVA s.p.a. in debiti a lungo termine in modo tale da dare respiro finanziario alla società e liberare risorse da destinare al riassetto gestionale e agli investimenti consentendo peraltro, a quelli già avviati, di produrre i benefici attesi. Inoltre per consolidare la quota di partecipazione azionaria della Regione nel capitale sociale di ABBANOVA s.p.a. si prevede di autorizzare la sottoscrizione di nuove azioni della società elevando la presenza della Regione nella compagine societaria che diventerebbe, in tal modo, quella del socio di maggioranza relativa.

La proposta di legge propone di conseguire l'obiettivo di cui sopra mediante la concessione di una garanzia nei confronti degli istituti di credito sotto forma di costituzione di uno specifico fondo presso la SFIRS, ma subordinando il perfezionamento di tale azione alla sostituzione dell'attuale governance societaria con un amministratore unico, nominato dal "Comitato d'Ambito", da individuarsi tra professionisti con elevate e specifiche esperienze e competenze nella gestione di società di servizi con esigenze di riorganizzazione ed incremento dell'efficienza, ed, inoltre, alla approvazione del piano industriale della società.

Solo in questo modo si ritiene di poter salvaguardare la continuità del servizio ed al contempo avviare concretamente un processo di recupero di efficienza del sistema.

Peraltro la garanzia regionale dovrà coprire solo una parte dell'esposizione debitoria lasciando il rischio della parte restante in capo agli Istituti di credito, i quali valuteranno, attraverso l'analisi del nuovo redigendo piano industriale, il merito creditizio della società, tenendo conto sia della situazione storica che, soprattutto, dei flussi finanziari nelle nuove riesaminate prospettive economiche.

Per congruenza con quanto disposto nel testo di legge e per un più puntuale controllo del sistema, il disegno di legge prevede anche un limitato incremento della quota azionaria di ABBANOVA s.p.a. in capo alla Regione.

Il disegno di legge è completato con un articolo relativo alla gestione liquidatoria dell'ESAF, avulso dal tema principale di cui si è detto ma resosi necessario dalle esigenze finanziarie della prossima conclusione della gestione liquidatoria.