

Giovedì 22 dicembre 2011

Istituzione della autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Modifiche alle leggi regionali 25/1998, 61/2007, 20/2006, 30/2005, 91/1998, 35/2011 e 14/2007 (Proposta di legge n. 124 divenuta legge regionale n. 53/2011 atti consiliari)

Interventi: **Monica SGHERRI** e **Ass. Anna Rita BRAMERINI (Ambiente ed Energia)**

Monica SGHERRI:

È indubbio che quella che stiamo per approvare oggi è una legge importante non solo perché andrà a coprire un vuoto importante come quello dello scioglimento degli ATO, delle attuali autorità, come disposto dalla legge nazionale. Legge che già all'epoca, con la presentazione del documento preliminare, avevamo avuto modo di criticare. Infatti, proprio su un settore di questa rilevanza viene a cadere quel criterio di regolazione e di controllo nazionale valido per tutte le regioni e si delega alle singole regioni di andare a legiferare, con il rischio, trovando due ambiti, di verificare che ci sono regioni che controllano troppo, se fosse possibile controllare troppo, e che ci sono, al contrario, regioni che su questa delicata materia fanno poco.

Comunque è indubbiamente, proprio per l'attenzione attuale sul tema dell'acqua, una materia delicata, una legge di rilevanza strategica. Questa legge è il primo atto formale e sostanziale che facciamo dopo la vittoria dei quesiti referendari. Per questo, sulla legge stessa si è condensata una grossa attenzione, anche impropriamente. Si sarebbe voluto che fosse la legge regionale che istituisce e detta le regole della nuova governance, che trovasse le modalità per realizzare la ripubblicizzazione del servizio idrico. Serve a poco dire che non è questa la competenza; l'attesa rispetto ad un vuoto di iniziative e di legislazione nazionale in qualche maniera ci sarà, e io penso che determinerà una certa di delusione, forse indebita.

Sicuramente la legge avrebbe potuto fare di più, ma, al di là di quello che non abbiamo colto, si condensano delle delusioni che non sono propriamente inerenti all'atto legislativo. Certo, a nostro avviso, la legge in nessun modo doveva contraddire o andare in controtendenza rispetto al risultato referendario, cioè all'interno della legge che legifera nella governance e non nella gestione non ci dovevano essere livelli di ambiguità tali da essere interpretati come un'ulteriore privatizzazione. E credo che questa attenzione sia stata posta e che queste ambiguità nella legge non ci siano. Perché questa premessa? Questa premessa perché, almeno da parte mia, c'è stata in tutti questi anni una critica puntuale (e considerato che giudico, accetto volentieri contestazioni) sull'insufficienza degli ATO precedenti e cioè che, anche a seguito della legge, la separazione tra gestione, pianificazione, programmazione e controllo segnava dei punti critici molto evidenti che si concentravano nella contraddizione controllore e controllato, ossia i soliti sindaci, che sono il 100% dei soci dell'assemblea dell'ATO, decidevano in un modo e poi, quando sedevano nella società per azioni della gestione, decidevano in un altro modo.

In passato abbiamo conosciuto contenziosi fra società di gestione ed ATO; ci sono stati contenziosi legislativi, decisioni annullate, non sono state prese iniziative, per esempio la creazione di Engineering SpA, la società di ingegneria toscana, due anni fa viene fatta a tutti gli effetti, a mio avviso si configurava come una sub concessione, e gli ATO non si esprimono. È evidente che quei sindaci, quando sedevano nella direzione della società di gestione, avevano condiviso quella scelta. A mio avviso la legge regionale doveva tener conto della contraddizione controllore e controllato, che tra l'altro è una critica non mia esclusiva, ma ormai condivisa largamente. Come ultimo colpo alla credibilità di quanto stavamo facendo, è stata l'assemblea dell'ATO 2 che, a poche decine di giorni dal suo scioglimento, decide di prolungare per cinque anni l'affidamento. Questo è inaudito e ci si chiede, legittimamente, quale emergenza sia subentrata, con quale urgenza, per deliberare in tal modo, considerato l'imminente scioglimento e la presenza in assemblea di sindaci non rieleggibili, essendo al secondo mandato e avrebbero esaurito la loro funzione nei tre, quattro mesi seguenti. Anche qui c'è una contraddizione controllore-controllato pesante e questo è il contesto. Il contesto dove abbiamo lavorato, dove certe cose la legge poteva correggerle ed altre no, come non potremmo annullare la decisione dell'ATO 2, ma forse la nuova autorità potrà entrare nel merito.

Nel merito della legge. Alcune delle scelte che erano nel programma elettorale, che erano nel programma di mandato presentato dal Presidente Rossi, come l'ATO unico regionale, non mi convincevano, perché, anche la letteratura più scientifica, le università oggi stanno producendo studi e materiali che dicono che un sovradimensionamento territoriale non porta ad economicità. E a tale proposito avremmo voluto approfondire. Ma qual era la critica principale sull'ATO unico regionale o, per meglio dire, il nostro timore? Che la partecipazione può avvenire se vi è la conoscenza; io, essendo fiorentina, se mi si dicesse di un invaso in una qualche parte il territorio della provincia di Firenze conosco il territorio abbastanza da poter dire "ha senso" o "non ha senso", ma se mi si parlasse di un invaso a Massa, per esempio, della sua fattibilità andrei a chiedere a Marini. Questo perché non ho conoscenza di quel territorio, come non ho conoscenza specifica per sapere se vi è una subsidenza, eccetera. L'auto partecipazione ha bisogno di un radicamento territoriale ed anche di un ambito più delimitato. Credo però che questo sia stato recuperato nella legge e l'impalcatura della legge regionale, se non la interpretiamo o la vogliamo come impalcatura di transizione in attesa di una futura legge più verticistica, ancora oggi riconsegna a quelle che erano le sei conferenze dei sindaci...

Guardi, è stato concesso non so perché tanto alla consigliera Lastri, e sul tema dell'acqua chiedo l'equivalente perché è da decenni che mi occupo di questo. Si è inaugurata una nuova modalità e chiedo che sia osservata anche per me, sennò ci sono consiglieri di serie A e di serie B. Ne terrò conto.

Credo queste sei conferenze riconsegnano ad un ambito più ristretto, dove la conoscenza è più scontata e acquisito è il potere della pianificazione e della programmazione, delle indicazioni delle priorità. Credo che questa sia una cosa importante e se il comitato per la qualità del servizio saprà

valorizzarla, sarà un'impalcatura che spero non venga superata ma, al contrario, rafforzata. L'importante poi è come si lavora, una volta fatte le impalcature; almeno da parte mia il principale timore sull'ATO unico regionale, nella parte sostanziale, è stato risolto in maniera interessante. C'è un punto che pongo alla vostra attenzione; c'è una simmetria con queste sei conferenze che hanno il compito di indicare le priorità della programmazione e l'autorità unica, il direttore unico regionale. Si tratta di una simmetria non più controllore controllato, sono gli stessi numericamente e qualitativamente, ed è la migliore garanzia per superare la contraddizione controllore-controllato. Anche questo a noi ha convinto. Infine le novità. Per il Forum dell'acqua, che ha fatto come principale critica sua "l'acqua non è una merce, la gestione dell'acqua deve essere pubblica, programmazione e gestione devono tornare insieme e devono essere esclusivamente pubbliche", questo è l'obiettivo principale. In questi anni ho sempre posto l'accento e ho sempre invitato ad una riflessione sul fatto che il primo punto grave sulla privatizzazione non era tanto e solo la gestione, ma era la privatizzazione delle scelte, ossia del compito e della funzione della programmazione e del controllo. Questa era la critica ai sindaci dell'ATO perché le decisioni prese non erano mai sottoposte ad una verifica dei consiglieri eletti, c'era una secretazione delle scelte. Credo che con l'istituzione del comitato per la qualità dei servizi e dell'osservatorio, due organi diversi, che controlleranno con sottolineature diverse, sia finalmente caduta la secretazione delle scelte di programmazione e di controllo; in questo modo noi daremo uno strumento effettivo per sapere se l'aumento in tariffa è per un profitto della società di gestione o per gli investimenti fatti; avremo finalmente la possibilità di sapere e c'è anche un riconoscimento ai consigli comunali, come al Consiglio regionale e non poteva essere diversamente perché queste relazioni verranno spedite ai consigli. Sicuramente non sarà una legge perfetta, ma credo sia una buona legge nei termini essendo una legge che finalmente dà strumenti a tutti per potere conoscere e lavorare bene. È un buon risultato in questo senso. Grazie.

Ass. Anna Rita BRAMERINI (Ambiente ed Energia):

Grazie, Presidente. Ringrazio i consiglieri. In primo luogo quelli che sono presenti nelle due commissioni che hanno seguito più da vicino la stesura di questo testo, indubbiamente complesso. Confesso al Consiglio che quando con gli uffici ho iniziato ad elaborare il testo della proposta di legge, dopo la discussione in aula del documento preliminare, ero preoccupata, anche per il clima di forte attesa e di forte aspettativa di cui questa legge è stata caricata, e non solo per effetto del recente dibattito referendario, ma anche per il paio di tentativi fatti nelle scorse legislature di addivenire ad una ridefinizione degli ATO e della governance della regolazione dei servizi pubblici a rilevanza economica, tentativi, per vari motivi, non andati a buon fine. Quindi il mio approccio è stato abbastanza preoccupato all'inizio, ma devo dire che da un lato il dibattito politico di opinione pubblica, di coinvolgimento dei cittadini e delle forze politiche, anche da posizioni diverse, che c'è stato durante la fase pre e post referendaria, mi ha molto aiutato.

Credo abbia aiutato anche voi, nel vostro ruolo di legislatori e mi ha permesso di fare, anche sulla scorta dei tentativi fatti in passato, un lavoro di consultazione su questa legge assolutamente informale, che è stato preziosissimo. Credo di avere trascorso forse più di un mese in consultazioni, interfacciandomi con tutti i portatori di interesse e sapendo, come ho precisato anche nella discussione in aula sul documento preliminare, che questa legge aveva un ambito di competenza ritagliato bene dal legislatore nazionale e consentiva di dire ciò che è di competenza dello Stato, per effetto di pronunce della Corte costituzionale, della neonata e poi purtroppo anche neo abortita Agenzia regionale per il controllo sul servizio idrico integrato., Al netto di queste, competenze è stato individuato il perimetro di competenza della Regione Toscana.

Noi ci siamo mossi dopo anche altre regioni, che, a partire dal centro nord, nel riorganizzare queste competenze hanno fatto scelte diverse; oggi diremo non in linea con l'indicazione nazionale rispetto al ruolo di altri livelli istituzionali come le province, ma che noi avevamo comunque già individuato. Proprio per questo c'è stato un dibattito con l'UPI, la rappresentanza delle province toscane, ai tavoli di concertazione, che avrebbe auspicato che in anche in Toscana si riproponesse la partecipazione delle province, come in alcune regioni del centro nord, penso all'Emilia Romagna, dove c'è una tradizione diversa sugli ATO, dove già oggi gli ATO hanno come presidenti i presidenti di provincia. C'è stato un chiarimento su questo punto ed abbiamo fatto una scelta coerente con l'ordinamento costituzionale. L'assegnazione delle competenze sulla gestione dei servizi è in capo ai comuni. Cosa possiamo fare? Cosa poteva fare la Regione? Anche sulla scorta di altri modelli regionali che come noi hanno fatto, per quanto riguarda per esempio l'acqua, la scelta dell'unico ambito regionale? Tener conto della realtà complessa della Toscana, 286 comuni, un forte localismo e un forte tratto identitario di attenzione su questi temi. Da lì la scelta di mantenere le conferenze territoriali che non sono un surplus, ma una cinghia di trasmissione tra le istanze dei territori, le proposte sugli investimenti, sulla tariffa e non solo e quello che deciderà poi l'autorità idrica, la necessità di non perdere il rapporto con il territorio e di introdurre quei pochi elementi di imparzialità che erano e sono nella disponibilità del legislatore regionale.

Quando lei, consigliere Del Carlo, mi dice che doveva essere un'autorità indipendente sappia che non lo potevamo assolutamente fare. Avevamo l'obbligo, secondo i principi di sussidiarietà e di differenziazione, se non vado errata, di individuare chi al posto degli ATO svolgeva la funzione di regolatore pubblico e noi lo abbiamo fatto, dando alle autorità, che sono espressione dei sindaci, ruoli forti. Non è vero che il direttore generale ha poteri immensi. Il ruolo di controllo di indirizzo e di atti fondamentali per la vita dell'autorità, la convenzione, la definizione della tariffa, gli standard di qualità, il piano degli investimenti, sono tutti in capo all'assemblea dei sindaci. Il direttore generale lo abbiamo introdotto come organo, a differenza del consiglio direttivo che organo non è, ed abbiamo fatto una scelta precisa: essere organi o non organi dell'assemblea determina una maggiore o minore semplificazione del sistema. Essere organo per il direttore generale ha significato individuare in una struttura operativa i ruoli di dinamicità che un soggetto di questa natura deve necessariamente avere,

ma non è un uomo solo al comando. Il direttore è controllato dall'assemblea; addirittura, nel lavoro fatto dalla Commissione, il potere di controllo è stato rinforzato prevedendo anche casi di revoca, il potere che l'autorità esercita tramite l'assemblea sul direttore generale. Ha un incarico di sette anni, consigliera Staccioli, non rinnovabile. Anche se nominato d'intesa con il Presidente della Regione non significa che c'è un ruolo di neocentralismo della Regione rispetto ai territori perché la nomina del direttore è fatta dall'assemblea dei sindaci, d'intesa con il Presidente della Regione in qualità di organo monocratico. Inoltre, grazie ai lavori fatti in commissione, dovrà riferire al Consiglio di questa intesa, e questo serve a responsabilizzare il direttore anche nei confronti della Regione. Perché diversamente sarebbe stato di nuovo una figura di solo appannaggio dei sindaci. Il valore simbolico dell'intesa con il Presidente della Regione significa garantire una maggiore terzietà per le funzioni del direttore generale; e più di questo non potevamo spingerci a fare.

Qualcuno ha proposto di fare nominare il direttore dal Consiglio, ma l'autorità che mettiamo in piedi non è un ente ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto della Regione, come la ARRR, o altri soggetti analoghi, per i quali la nomina del direttore è diretta del Consiglio regionale. Più di questo non potevamo fare. La nomina fatta in questa chiave, con la comunicazione che dovrà essere fatta di intesa al Consiglio regionale, fa sì che questo in qualunque momento possa essere oggetto di confronto anche in Consiglio regionale. Quindi non c'è un depotenziamento del ruolo del Consiglio, ed era il massimo che potevamo spingerci a fare nel rispetto dei ruoli e delle competenze. Abbiamo individuato due organismi: l'osservatorio e la consulta e non per un eccesso di simpatia nei confronti della complicazione degli affari semplici, ma, al contrario, per trovare due strutture che oggi non ci sono.

L'osservatorio è uno strumento che, come diceva la consigliera Sgherri, dà assoluta trasparenza rispetto ai dati conoscitivi, perché la conoscenza del dato e la messa al sistema in un quadro conoscitivo, che oggi non c'è nel dettaglio, è giusto che ci sia, rispetto anche all'attenzione suscitata su questi argomenti; è il primo elemento che consente a tutti di avere parità d'informazione. Ai dati dell'osservatorio può accedere il singolo cittadino, come la consulta ed i consiglieri. La consulta, in quanto tale, è espressione dell'universo mondo o degli utenti imprese che usufruiscono del servizio, cittadini rappresentati dalle associazioni variamente organizzate e sindacati, e con una rappresentanza del Consiglio regionale di quattro consiglieri, in modo che questo universo mondo, che è stato alla base del dibattito referendario, che lo ha seguito prima, dopo e durante, abbia comunque una sede nella quale si confronta e non facendone puro assemblearismo. Infatti con la presenza dell'assessore, dei consiglieri e dei direttori delle autorità che vi siedono di diritto, si cerca di tenere un dibattito sulle questioni fondamentali, su questioni reali e non, in ossequio all'assemblearismo diffuso. Ci siamo spinti fino a dove si poteva anche rispetto all'esito referendario. C'è il preambolo della legge, che è la parte che chiarisce gli intendimenti più di carattere politico; dice qual è il percorso che ci aspetta da qui in poi, che non è semplice e scontato, ma che a regime vorrà arrivare ad individuare un gestore unico per il servizio idrico integrato. Già oggi la profonda

semplificazione a suo tempo fatta in Regione Toscana grazie alla legge Galli e al modo in cui fu recepita (per prima dalla Toscana rispetto ad altre regioni), ha permesso la semplificazione, fatta eccezione per l'ATO da cui proviene il consigliere Del Carlo ed altri consiglieri, ma, per il resto, è arrivata ad un gestore unico. Ed è quello che dovremo fare, messe in corso le procedure, per i rifiuti, per dare razionalità al sistema, recuperare in termini di efficienza e di efficacia e cercare anche di concentrare gli investimenti, tema serio a cui avete accennato ieri durante la discussione della legge finanziaria, e per cui la Regione si è posta come obiettivo, anche perché alcune scadenze, come quelle dell'Unione europea per quanto riguarda i sistemi di depurazione, onde evitare le infrazioni, sono alle porte. Il 2015 è domani rispetto agli investimenti sulla depurazione. Vi era e vi è la necessità che la Regione, d'intesa con i territori nella fase di gestione delle attuali convenzioni in essere, che andranno a scadenza rispetto all'eccezionalità ed il vulnus cui accennava prima la consigliera Sgherri per quanto riguarda l'ATO 2, inserisca nel piano ambientale energetico regionale, che verrà a breve in Consiglio regionale, gli investimenti che necessitano, considerati strategici e fondamentali per garantire un rispetto delle normative europee e nazionali, la qualità dell'acqua e soprattutto la fruibilità dell'acqua a tutti i toscani. Se saranno inserite nel piano, di conseguenza, obbligheranno la Regione a farsi carico di una parte delle risorse degli investimenti, pur nelle ristrettezze economiche in cui siamo. Credo che alla fine, e concludo davvero, non vi sia una superfetazione di organi e questa legge, sicuramente perfettibile, migliorabile lo è diventata grazie al lavoro delle commissioni. Allo stato attuale, lo dico sommessamente anche confrontandola con le leggi di altre regioni, è una legge coerente, incardinata all'interno dell'ordinamento e cerca di correggere gli elementi di criticità che il sistema aveva, nei limiti in cui la Regione può spingersi a farlo e stante "le regole di ingaggio" che le fornisce il quadro normativo nazionale.

Ringrazio quindi, oltre alle commissioni, anche gli uffici della Giunta e del Consiglio perché hanno fatto un lavoro straordinario, visti i tempi francamente che avevamo. Poi, come sempre dico quando si approvano le leggi, si possono fare anche stupende, si possono fare le leggi migliori ma la differenza tra una buona e una cattiva legge è sempre data da come la si applica in concreto; e questo dipende da tutti gli attori del sistema a cui questa legge parla. Mi spiace quindi sentire dire dal consigliere Del Carlo che c'è una netta contrarietà perché temo, lo dico senza offendere l'intelligenza di nessuno (non lo vagheggio nemmeno lontanamente) e ho l'impressione che la legge non sia stata capita nella sua filosofia. Mi permetto di dire questo con il massimo rispetto, ovviamente, per l'intelligenza e per il ruolo dei consiglieri. Grazie.