

**urban@it**

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

*Working papers. Rivista online di Urban@it* - 1/2015

ISSN 2465-2059

## **Ambiente e Città metropolitana: intorno all'acqua di Roma**

Silvia Macchi

Liana Ricci

**Urban@it Background Papers**

**RAPPORTO SULLE CITTÀ 2015  
METROPOLI ATTRAVERSO LA CRISI**

ottobre 2015

**Silvia Macchi**

**Liana Ricci**

Sapienza Università di Roma

[silvia.macchi@uniroma1.it](mailto:silvia.macchi@uniroma1.it)

[liana.ricci@uniroma1.it](mailto:liana.ricci@uniroma1.it)

## Abstract

L'idea sottesa a questo breve testo è che la riforma istituzionale introdotta dalla legge Delrio possa, ed anzi debba, contribuire all'attuazione della Direttiva europea sulle acque del 2000. L'istituzione metropolitana è infatti esplicitamente richiamata nel Codice nazionale dell'ambiente del 2006. La Città metropolitana di Roma capitale offre un formidabile scenario per iniziare a ragionare su questo tema. Nello specifico ci si chiede se e in che misura la riforma Delrio abbia le potenzialità per riconfigurare il dibattito pubblico sull'acqua e aprire al superamento di alcuni divari storici tra centro e corona, come tra centro e distretto idrografico, in materia di gestione del servizio idrico integrato e di tutela della qualità dei corpi idrici naturali. L'analisi del portato ambientale della riforma, in generale e nello specifico della capitale, nonché la rilettura di alcune recenti evoluzioni del dibattito sull'acqua nella regione Lazio, forniscono degli elementi utili per tracciare un numero limitato di ragionevoli scenari che proponiamo qui in conclusione, sia per orientare il futuro dibattito in seno alla Città metropolitana e/o nel suo contesto regionale di riferimento, sia come strumento per valutare *in progress* gli esiti di tale dibattito.

*The underlying idea of this short essay is that the institutional reform recently introduced in Italy (Delrio Act) could, and even had to, contribute to the implementation of the 2000 Eu Water Framework Directive in the country. A clear indication in this direction is provided by the 2006 Italian national Environment Act, while the actual setting-up of Rome Capital City's metropolitan authority offers a formidable context to start discussing in practical terms. Specifically, in the case of Rome, the question arises whether and to what extent the Delrio Reform has the potential for reframing the public debate on water and leading to an end of the conflicts over integrated water service management and quality conservation of natural water-bodies that historically oppose the capital city to the surrounding municipalities and to the whole hydrographic region. Assessing the Reform's*

*environmental consequences, together with examining recent evolution of the water debate in the Lazio region, provides some useful elements for sketching a few reasonable scenarios that are proposed in conclusion. They are meant to serve both as a compass for future debate within Rome's metropolitan area and/or region, and as a tool for assessing the progress of such a debate.*

### Parole chiave/Keywords

governo locale italiano, legge Delrio, gestione del servizio idrico, protezione ambientale/*Italian local government, Delrio Act, water service management, environmental protection.*

### Introduzione

Se il senso del progetto istituzionale di Città metropolitana è dato dalla relazione che lega il centro urbano principale ai comuni di corona, le differenze che distinguono questi due contesti territoriali rappresentano una sfida sotto molteplici punti di vista. Esiste infatti fra essi un divario - in termini di reddito *pro capite*, accesso ai servizi, e dotazioni infrastrutturali - che, a seconda degli orientamenti politici, è interpretato come *gap* da colmare, squilibrio da riequilibrare, o ingiustizia da risarcire. Al tempo stesso, le differenze tra centro e corona sono ineliminabili in quanto costitutive della nozione di area metropolitana, funzionali all'esistenza stessa della metropoli. Pertanto il progetto metropolitano non può prescindere da una qualche scelta sul piano delle «politiche della differenza» [Young 1990], con tutta la complessità di pensiero, prima ancora che di azione, che ciò comporta. In altri termini, l'istituzione di una Città metropolitana è inevitabilmente fondata su un qualche ideale di convivenza tra centro e corona.

A partire da tale presupposto, abbiamo tentato di leggere quale ideale di convivenza vada prendendo forma nel e intorno al processo di costituzione della Città metropolitana di Roma capitale (Cmrc). In particolare, abbiamo seguito il filo dell'*acqua*, che storicamente lega Roma al territorio circostante - ne è esempio emblematico la rete di acquedotti che dal 300 a.C. fornisce acqua di sorgente ai cittadini romani. L'obiettivo è capire se e in che misura la riforma istituzionale potrebbe riconfigurare il dibattito pubblico sull'acqua e aprire/chiudere alla soluzione

di alcuni divari storici tra centro e corona in materia di gestione del servizio idrico integrato e di tutela della qualità dei corpi idrici naturali, in ottemperanza alla Direttiva 2000/60/CE. Va peraltro notato che l'obiettivo della direttiva in questione, ovvero la gestione integrata di prelievi e scarichi da/verso fiumi e mari al fine di soddisfare i bisogni umani senza intaccare gli *habitat* naturali da cui dipende la riproduzione della risorsa idrica, è tutt'altro che semplice da perseguire, come Illich [1985] ha magistralmente spiegato ormai trent'anni fa.

### **La dimensione ambientale della legge Delrio e la specificità di Roma Capitale**

Comprendere se e come l'istituzione delle Città metropolitane modificherà le politiche in materia ambientale implica in primo luogo una lettura attenta delle nuove attribuzioni di funzioni e responsabilità previste dalla legge n. 56 del 2014 *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni*. La legge Delrio, infatti, assegna alla Città metropolitana alcune funzioni fondamentali proprie nonché quelle già attribuite alle Province, che hanno implicazioni importanti per le politiche ambientali.

Tra le prime, sono di sicura pertinenza ambientale l'adozione e aggiornamento annuale di un Piano strategico triennale del territorio metropolitano, la pianificazione territoriale generale che include reti di servizi e infrastrutture di competenza della comunità metropolitana, e la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici che a nostro avviso comprendano anche i servizi ambientali.

A queste tre funzioni prettamente metropolitane, si aggiunge la funzione fondamentale di tutela e valorizzazione dell'ambiente, che la Città metropolitana acquisisce in quanto ente che succede alla corrispondente provincia. Qui va ricordato che il Dlgs 152 del 2006, il cosiddetto Codice dell'ambiente, prevede, per i molteplici comparti ambientali, che la definizione delle competenze delle Province avvenga per delega della regione. Quindi, per transizione, il futuro ruolo delle Città metropolitane in materia di tutela e valorizzazione ambientale varierà in relazione alle scelte della regione di appartenenza.

A ciò bisogna aggiungere le modifiche che lo Sblocca Italia (legge n. 164 del 2014) ha introdotto nel Codice dell'ambiente, prevedendo l'esercizio dei poteri sostitutivi dello stato e delle regioni qualora rispettivamente le regioni e gli enti locali risultino inadempienti. Questo disposto ha particolare rilevanza per la regione Lazio, e quindi

per la Cmrc, poiché tale ente risulta essere in forte ritardo per parecchi adempimenti in materia di ambiente.

Il difficile rapporto della regione Lazio con l'ambiente trova riscontro nelle recenti scelte per la programmazione dei fondi strutturali e d'investimento 2014-2020 [Regione Lazio 2014]. L'obiettivo tematico 6 *Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse* della politica di coesione europea, che include tra le priorità quella di investire nel settore idrico sia per adempiere agli obblighi imposti dalla normativa comunitaria sia per soddisfare le esigenze che vadano oltre tali obblighi [Unione Europea 2013], è stato completamente tralasciato dal Por Fesr. Ai progetti strategici in materia di bonifica dei suoli (Valle del Sacco), tutela e recupero delle acque (Tevere) e della costa, potabilizzazione (arsenico) e raccolta differenziata sono destinate solo risorse del fondo nazionale di sviluppo e coesione, che integrano stanziamenti già previsti dal bilancio regionale, e ognuno dei progetti individuati evoca questioni di vecchissima data, che avrebbero dovuto essere già risolte da tempo.

Di fatto, in materia di ambiente, le Città metropolitane ereditano dalle Province tutte le tensioni preesistenti nella relazione con la Regione nonché quelle tra Regione e Stato. Peraltro, nel caso della Cmrc, è ragionevole attendersi che si aggiungano ulteriori tensioni a livello di relazione tra centro e corona, dovute al particolare statuto del comune centrale. Roma Capitale, che da sola ospita il 66% della popolazione e controlla il 24% del territorio della Cmrc, gode infatti di specifiche deleghe per le funzioni amministrative in materia di, tra l'altro, valorizzazione dei beni ambientali e fluviali, sviluppo urbano e pianificazione territoriale, organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, protezione civile, e ogni altra funzione eventualmente conferita dallo Stato e dalla regione Lazio ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione.

Va notato che alcune delle funzioni oggi delegate a Roma Capitale sono assegnate alla Città metropolitana dalla legge Delrio. Purtroppo, la lettura dello statuto della Cmrc, approvato il 22 dicembre 2014, non aiuta a capire come si risolverà il conflitto di competenze in questione. Più in generale, in tale statuto, la trattazione delle tematiche ambientali resta piuttosto generica e quasi esclusivamente confinata all'art.8 *Pianificazione territoriale e ambientale*. Nel prossimo futuro potrebbe essere importante verificare se le *zone omogenee* previste all'art.28, quale nuovo organismo amministrativo accanto a comuni e municipi, assumeranno un ruolo di riferimento per uno o più comparti ambientali. Al momento tali zone sono genericamente definite come aree caratterizzate da contiguità territoriale, da una significativa integrazione

socio-economica e culturale e da comuni caratteristiche territoriali e ambientali, e non esiste una chiara corrispondenza con le *aree omogenee* evocate nel testo quale riferimenti fondamentali per la programmazione e lo sviluppo della Città metropolitana.

### La dimensione metropolitana del settore idrico nel Codice dell'ambiente

Il Codice dell'ambiente (Dlgs 152 del 2006 e successive modifiche) nomina specificamente le Città metropolitane una sola volta, trattando di principi generali e competenze per la gestione delle risorse idriche e del servizio idrico integrato (art. 141). In particolare la Città metropolitana è designata, accanto agli enti locali, a svolgere, attraverso l'ente di governo d'ambito, le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato (Sii), di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo. Quindi, ferme restando le deleghe regionali che le Città metropolitane ereditano dalle Province, l'organizzazione del Sii e la delicata scelta della forma di gestione nei singoli Ambiti territoriali ottimali (Ato) è una materia che sicuramente coinvolge le competenze delle Città metropolitane - ed infatti in diversi contesti è già stata oggetto di dibattito in fase di elaborazione degli statuti<sup>1</sup>. Del resto, come si è detto, la stessa Delrio assegna alle Città metropolitane alcune funzioni fondamentali che investono ambiti essenziali sia per la tutela delle acque (vedi la funzione di tutela e valorizzazione dell'ambiente) sia per l'organizzazione e gestione dei servizi idrici (vedi la funzione di pianificazione territoriale generale incluse reti di servizi e infrastrutture; strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici). Infine, nel caso della Cmrc preesistono deleghe al comune di Roma Capitale in materia di beni fluviali e di servizi urbani.

Detto questo, per capire meglio quale ruolo le Città metropolitane potrebbero svolgere in materia di Sii è necessario analizzare il processo di riorganizzazione innescato nelle singole regioni dall'abolizione delle Autorità d'ambito (Aato) prescritta dalla legge n. 42 del 2010.

---

<sup>1</sup> Si cita ad esempio il tentativo del coordinamento romano per l'acqua pubblica di inserire un art. 8bis che, oltre ad esplicitare il diritto all'acqua, ne sanciva la gestione pubblica e partecipata da parte della Città metropolitana.

Nel caso del Lazio, tale processo non si può considerare del tutto concluso. I cinque Ato, sostanzialmente corrispondenti alle cinque Province, e le convenzioni istitutive delle Conferenze dei sindaci e dei presidenti delle Province che costituivano le Aato (Lr 6/1996) sono stati riconfermati dalla Regione con Dgr 626/2012. Tale assetto organizzativo avrebbe dovuto essere superato con l'approvazione della Lr 5/2014 *Tutela, governo e gestione pubblica delle acque*, che prevede l'individuazione degli ambiti di bacino idrografico e la costituzione delle rispettive autorità, la definizione di forme e modalità di cooperazione fra gli enti locali, e l'organizzazione e la gestione del Sii. Tuttavia la Lr 5/2014 resta inattuata perché è stata impugnata dal Consiglio dei ministri che denuncia diverse violazioni della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di ambiente. Nel frattempo, il Forum italiano per i movimenti dell'acqua ha avanzato, attraverso una proposta di legge regionale (238/2015), una ipotesi di ripartizione del territorio regionale in 19 ambiti di bacino idrografico. La zonazione in questione assegna i comuni della Cmrc a sette ambiti diversi, rendendo quanto meno problematica l'ipotesi di una gestione unitaria (o, nel linguaggio dello Sbocca Italia, «unica») del Sii a livello di Cmrc.

D'altra parte, va notato che l'attuale gestore della Ato Lazio Centrale Roma, una società del gruppo Acea Spa che si ricorda essere per il 51% di proprietà del Comune di Roma, non è ancora riuscito a superare le resistenze di ben 39 comuni (10% della popolazione totale) su 112 inclusi nella Ato [autorità Ato 2 Lazio Centrale Roma 2015]. I dissidenti rifiutano di concedere in uso gratuito le loro reti di distribuzione idrica alla Acea Ato2 e mantengono in essere la gestione in economia o le convenzioni di gestione pregresse in attesa della risoluzione della controversia Stato-Regione sulla Lr 5/2014.

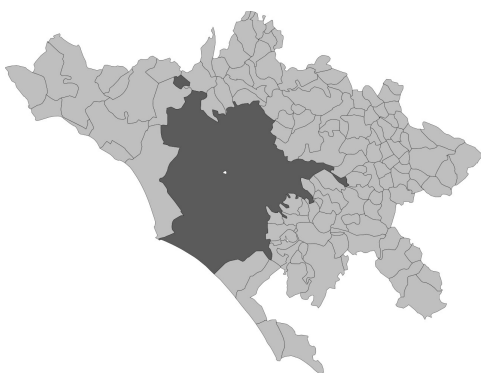


Fig. 1 Roma Capitale e la sua Città metropolitana  
(tratto da: it.wikipedia.org)

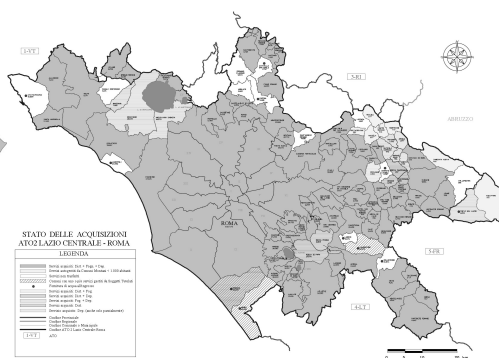


Fig. 2 Il territorio della Ato2 Lazio Centrale Roma  
(tratto da: Aato 2, 2015)



Fig. 3 - I cinque Ato della Regione Lazio ai sensi della L.36/94 (legge Galli)

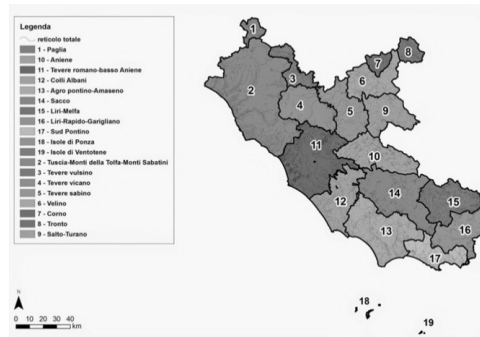


Fig. 4 - Gli ambiti di bacino idrografico della proposta di legge 238/2015, Regione Lazio

Infine, trattandosi di Roma, non si può dimenticare che la metafora di MacKaye *Boston as a mouth of flow*, resa famosa da Mumford [Luccarelli 1997], si sia storicamente declinata in *Rome as a mouth of water*, con flussi di acqua che si estendono ben oltre i confini della già provincia, oggi città metropolitana. A titolo di esempio, si citano i 500 milioni di metri cubi che Acea preleva ogni anno dalle sorgenti Peschiera-Le Capore, in provincia di Rieti. La gestione delle risorse idriche e del servizio idrico integrato per la Cmrc non è quindi materia che, allo stato attuale, si possa risolvere interamente a scala di città metropolitana. Le pesantissime esigenze idriche della città di Roma investono di fatto una buona parte del distretto idrografico dell'Appennino centrale [Ispra 2013; Istat 2014], e lo stesso vale per la gestione del rischio alluvioni. Le tensioni da rilevare non sono quindi solo quelle interne alla Città metropolitana e tra questa e la Regione o lo Stato, ma coinvolgono ambiti territoriali più o meno lontani all'interno del distretto idrografico che, è bene ricordare, presiede alla corretta utilizzazione delle acque oltre alla conservazione, difesa e valorizzazione del suolo.

### Della necessità di nominare soggetti, oggetti e discorsi per formulare scenari

La prima fondamentale conclusione a cui porta l'analisi del caso dell'acqua nello specifico della Cmrc è che un ragionamento sulla questione *Città metropolitane e politiche ambientali* può difficilmente essere sviluppato prescindendo da uno studio puntuale dei caratteri fisico-naturali, politico-istituzionali e socio-culturali peculiari di



ogni città metropolitana. In altri termini, si propone di attrezzarsi per l'osservazione del prossimo futuro attraverso un'analisi quanto mai contestualizzata dell'esistente, nella consapevolezza che non si potrà giungere a formulare indicazioni generali valevoli per l'intero territorio nazionale. Se può essere un'ovvietà affermare che ogni città metropolitana è diversa dall'altra, questa diversità diventa irrinunciabile quando si consideri la materia ambientale, che peraltro è fortemente incardinata nell'istituzione regionale. Questo probabilmente spiega la vaghezza della legge di riforma Delrio in materia di competenze ambientali, mentre giustifica molto meno il fatto che taluni statuti – quale quello della Cmrc – trascurino di affrontare la questione nel merito. La scrittura dello statuto poteva essere un'occasione di fare chiarezza nell'intrico di funzioni e competenza che affligge molti comparti ambientali e determina le scarse prestazioni di tante regioni italiane, Lazio incluso.

Per fare qualche passo nella direzione indicata, presentiamo in conclusione alcuni scenari che l'applicazione della Delrio potrebbe aprire per la ri-organizzazione del Sii a Roma e nel suo *hinterland*. Tali scenari sono stati delineati a partire da una veloce analisi della rete di soggetti-oggetti-discorsi che la questione Sii sembra mobilitare. Tenteremo inoltre di valutare tali scenari in termini di capacità di gestire i conflitti che oggi ipotecano la concreta possibilità di garantire una adeguata qualità del servizio a tutta l'utenza interessata e, nel contempo, non consentono di tutelare la risorsa idrica ai livelli richiesti dalla Direttiva 2000/60/CE, con conseguenze deleterie non ultimo in termini di sanzioni europee [Presidenza del Consiglio dei Ministri 2015].

Un primo scenario prefigurabile – di tipo *Business as Usual* - è quello che domina il discorso pubblico: è *ottimale* per definizione l'ambito territoriale che coincide con la Cmrc, poiché in quel caso l'ente di governo deputato alla organizzazione del Sii e alle scelte in materia di gestione sarebbe perfettamente integrato con il governo della Cmrc e ne seguirebbe le sorti in termini di rapporti politici tra centro e corona. In altri termini, la pace sociale del governo metropolitano si trasferirebbe d'incanto anche alla gestione del Sii. Tuttavia, esiste il rischio che succeda anche l'inverso, ovvero che i conflitti sull'acqua destabilizzino l'intera arena metropolitana, senza peraltro che si riesca ad attivare alcun cambiamento nelle piuttosto inefficaci strategie attuali. Tale rischio è forse una delle ragioni che ha determinato tanta cautela in sede di approvazione dello statuto ad esplicitare un qualche ruolo della Cmrc in tema di Sii.

Un secondo scenario è implicito nella proposta di legge sostenuta dai Movimenti per l'acqua pubblica, che si muove secondo una logica *Small is Beautiful*, puntando a garantire la massima libertà di scelta delle comunità locali nella forma di gestione del Sii e nella tutela delle acque attraverso la moltiplicazione degli ambiti di bacino idrografico. Questo scenario individua nella città di Roma - e nella sua ex Azienda comunale energia e ambiente, oggi Acea Spa - il principe dei problemi e tenta di attaccarlo alla radice. Tuttavia questo grande mutamento nell'assetto millenario del governo dell'acqua a Roma e dintorni rischia, a nostro avviso, di produrre ben pochi effetti positivi se non dovesse essere accompagnato da un altrettanto imponente sforzo per sostenere le comunità locali nel rafforzamento delle loro capacità di realizzare l'integrazione tra distribuzione e depurazione sulla piccola scala.

Infine, il terzo scenario, suggerito anche dall'esperienza di altre regioni, vede il territorio della Cmrc diventare il sub-bacino di un unico ambito territoriale regionale con unico ente di governo di cui la Cmrc sarebbe solo una componente. Chiameremo questo scenario *Bigger is Better*. In questo caso c'è da temere che gli interessi dei comuni della corona finiscano per essere schiacciati da quelli del comune centrale, almeno fino a quando non sia chiaro come tale conflitto si possa risolvere all'interno della Cmrc. D'altra parte, questo scenario potrebbe portare a soluzione le annose diatribe sul controllo e uso delle fonti idriche che contrappongono Roma e i territori esterni al suo *hinterland*, quale il reatino. Tuttavia non si può negare il rischio che possa avvenire l'inverso, ovvero che il sub-bacino di Roma finisca per "mangiarsi" quello di Rieti, che tra l'altro è una delle pochissime Ato italiane che non ha un gestore d'ambito ai sensi della legge n. 152 del 2016 (Aeegsi 2015).

In prospettiva, questi ed altri possibili scenari dovrebbero essere valutati rispetto alle concrete possibilità di definire un qualche patto tra le diverse parti coinvolte e da coinvolgere nelle politiche per la tutela delle acque e il servizio idrico integrato alla scala metropolitana.

## BIBLIOGRAFIA

Aeegsi  
2015 *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta*. [online]  
[www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it)

Autorità Ato 2 Lazio Centrale Roma

2015 *Relazione sullo stato dei trasferimenti dei servizi comunali dell'Ato 2 Lazio Centrale – Roma al Servizio Idrico Integrato*. Roma, ato2roma. [online]  
[http://www.ato2roma.it/DOCUMENTI/articoli/Relazione%20stato%20acq\\_agg%20gen2015%20-%20completa%20con%20allegati.pdf](http://www.ato2roma.it/DOCUMENTI/articoli/Relazione%20stato%20acq_agg%20gen2015%20-%20completa%20con%20allegati.pdf)

Ispra

2013 *Qualità dell'ambiente urbano - IX Rapporto. Focus su Acque e ambiente urbano*. [online]  
[http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/statoambiente/FOCUS\\_2013\\_WEB.pdf](http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/statoambiente/FOCUS_2013_WEB.pdf)

Illich, I.

1985 *H2O and the waters of forgetfulness: Reflections on the historicity of "stuff"*. Dallas, Dallas Institute of Humanities and Culture.

Istat

2014 *Censimento delle acque per uso civile - anno 2012*. [online]  
[http://www.acqua.gov.it/fileadmin/Documenti/Censimento\\_delle\\_acque30-giu-2014Testo\\_integrale.pdf](http://www.acqua.gov.it/fileadmin/Documenti/Censimento_delle_acque30-giu-2014Testo_integrale.pdf) [www.istat.it/](http://www.istat.it/)

Luccarelli, M.

1997 *Lewis Mumford and the Ecological Region: The Politics of Planning*. New York, Guilford Press.

Presidenza del Consiglio dei Ministri/Missione Italia sicura

2015 *Il portale dell'acqua*. [online] [www.acqua.gov.it](http://www.acqua.gov.it)

Regione Lazio

2014 *Con L'Europa il Lazio cambia e riparte*. Roma, Regione Lazio. [online]  
[www.lazioeuropa.it](http://www.lazioeuropa.it)

Unione Europea

2013 *Regolamento (Ue) n.1301/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/200*. [online]  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0289:0302:IT:PDF>

Young, I.M.,

1990 *Justice and the politics of difference*. Princeton, Princeton University Press.